DER BEAMTENABGEORDNETE IM BAYERISCHEN LANDTAG

Eine politologische Studie über die Stellung des Beamtentums in der parlamentarischen Entwicklung Deutschlands

Eckard Heintz

1961

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546527_0011

DER BEAMTENABGEORDNETE IM BAYERISCHEN LANDTAG

Eine politologische Studie über die Stellung des Beamtentums
in der parlamentarischen Entwicklung Deutschlands

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Grades eines Doktors der Philosophie
der Philosophischen Fakultät der Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Eckard Heintz

aus Stettin

UNIVERSITEITSBIBLIOTHEEK - LEIDEN -

München 1966

Dissertations-Druckerei Charlotte Schön, München 23, Belgradstr. 11, Tel. 361402

Gedruckt mit Genehmigung der Philosophischen Fakultät
der Freien Universität Berlin

Dekan:	Professor Dr. HERBERT HELBIG
Referent:	Professor Dr. ERNST FRAENKEL
Korreferent:	Professor Dr. GEORG KOTOWSKI

Tag der mündlichen Prüfung: 13.5.1966

MEINEN ELTERN

MEINER FRAU

VORWORT

Diese Studie wurde während der Zeit der Beratungen der Fachausschüsse des Bayerischen Landtags zum "Gesetz über die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat für Angehörige des öffentlichen Dienstes (Rechtsstellungsgesetz)" im Jahre 1965 angefertigt und zum 1. Januar 1966 abgeschlossen. Daher konnten die Schlußberatungen im Plenum am 10. und 11. Mai 1966, sowie die gemäß Art. 41 Bayerische Verfassung noch ausstehende Vorlage zum Bayerischen Senat nicht mehr berücksichtigt werden. Das vom Landtag beschlossene Gesetz (Beschluß Nr. 2705) entspricht dem Wortlaut der dem Anhang beigefügten Beilage (Bericht Nr. 2668).

Meinem hochverehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Ernst Fraenkel, danke ich für die Betreuung und Annahme dieser Arbeit. Das Quellenstudium erfolgte weitgehend im Hause des Bayerischen Landtags zu München. Seinem Präsidenten, Herrn Dr. Rudolf Hanauer, bin ich zu Dank für die Förderung der Drucklegung verpflichtet.
Schließlich spreche ich dem Leiter des Bayerischen Landtagsarchivs, Herrn Karl Friedrich Ströbele, meinen Dank aus für seine verständnisvolle und anregende Unterstützung bei der Auffindung des umfangreichen Quellenmaterials und der Zusammenstellung statistischer Unterlagen.

München, im Mai 1966

INHALTSÜBERSICHT

Seite

Abkürzungsverzeichnis 9

Literaturverzeichnis 15

Einleitung 41

ERSTER TEIL: Der Beamtenabgeordnete im Bayerischen Landtag von 1819 bis heute (1966) 45

I. Zur Geschichte des bayerischen und preußischen Berufsbeamtentums bis zum Anfang des 19. Jahrhunderts 45
1. Vom Fürstendiener zum Staatsdiener 46
2. Beamtentum, Staat und Monarch 48
3. Ergebnisse 50

II. Beamtenabgeordnete in der Verfassungsgeschichte Bayerns bis 1848 51
1. Der Beamte als Abgeordneter in den Landständen 51
2. Die Bayerische Verfassung von 1818 52
3. Die berufliche Zusammensetzung der Abgeordnetenkammer von 1819 bis 1848 55
4. Der Beamtenabgeordnete in der Theorie bayerischer Liberaler 56
a) Wilhelm Joseph Behr 58
b) Johann Adam von Seuffert 60
c) Ignaz von Rudhart 61
5. Beamtenabgeordnete in der zweiten Kammer 62
a) Der § 44 c Bayerische Verfassungs-Urkunde von 1818 62
b) Der Fall Closen 68
c) Der Fall Dr. Hutter und die Advokaten 72
d) Der Fall Willich 76
6. Ergebnisse 77

III. Beamtenabgeordnete in der Verfassungsgeschichte Bayerns von 1848 bis 1918 82
1. Die berufliche Zusammensetzung des Landtags 82
2. Die Stellung der Beamtenabgeordneten im Spiegel der Wahlrechtsgesetzgebung 85
a) Die Zeit des Liberalismus 86
b) Die Reaktionszeit 88
c) Theoretische und politische Aspekte 89
3. Ergebnisse 94

IV. Rechtliche und politische Stellung des Beamtenabgeordneten in Bayern zwischen 1918 und 1933 96
1. Das Berufsbeamtentum 96
2. Theorien zum Berufsbeamtentum 98
a) R. Thoma und G. Freudenberger 98
b) A. Köttgen 98
c) C. Schmitt 100
d) R. Smend 102
3. Der Beamtenabgeordnete in der Theorie der zwanziger Jahre 102
4. Beamtenabgeordnete in Parteifraktionen des Bayerischen Landtags von 1919 bis 1933 - Berufsstruktur - 105
5. Ergebnisse 109

V. Die politische und rechtliche Umformung des Beamtentums im "Dritten Reich" 110

VI. Der Beamtenabgeordnete im Bayerischen Landtag seit 1945 113
1. Berufliche Zusammensetzung des Bayerischen Landtags von 1946 bis 1966 113
2. Die parteipolitische Struktur der Gruppe der Beamtenabgeordneten in der 5. Legislaturperiode (1962/66) 117
3. Beamtenabgeordnete und die Rechtsstellungsgesetzgebung des Bundes und der Länder 118
4. Bayerns gesetzgeberische Versuche zur Lösung des Beamten-Inkompatibilitätsproblems 123

ZWEITER TEIL: Problemlage der Gegenwart 132

I. Die überkommene Gewaltenteilungslehre und parlamentarische Beamteninkompatibilitäten 133
1. Historische Daten zur Gewaltenteilungslehre 133
2. Vom Dogma der Gewaltenteilung zur personellen Inkompatibilität 136
3. Kritik an der überkommenen Gewaltenteilungslehre und das "offene System" 137

II. Zum Verhältnis von Staat und Berufsbeamtentum 143
1. Der Verlust der Staatsidee als theoretisches Leitbild 144
2. Staat und Gesellschaft im Wandel der Theorien 146

a) Der Einbruch gesellschaftlicher Kräfte in das Staatsgefüge 146
b) Staatstragende Kräfte - zur Theorie Werner Webers - 148
c) Zum Staatsbild im Pluralismus 153
3. Das Berufsbeamtentum 155
a) Das Berufsbeamtentum in "traditionell"-rechtsstaatlicher Sicht 155
(1) Neutralität 156
(2) Kritik 157
b) Berufsbeamtentum und Politik 158
(1) Wandlung des Neutralitätsgedankens 158
(2) Die außerparlamentarische parteipolitische Betätigung der Beamten 163

III. Parlamentarische Beamteninkompatibilität in der pluralistischen Demokratie
- Die bayerische Lösung - 168
1. Beamteninkompatibilität im "offenen System" der Gewaltenteilung 168
2. Beamtenabgeordnete und Ämterpatronage 170
3. Die parlamentarische Kontrolle über die Exekutive und die "Dienstherrn-Abhängigkeit" 171
4. Weitere Folgen der Doppelfunktion 173
a) Pflichtenhäufung 173
b) "Doppelbesoldung" und finanzielle Unabhängigkeit 174
c) Stellvertreterkosten 176
d) Das Karriere-Denken 176
5. Sachkunde und Erfahrung 177
6. Gesetzeskompetenz in eigener Sache 178
7. Der personelle Geltungsbereich des Rechtsstellungsgesetzes
- Formelle Rechtslage und politisch-soziologische Wirklichkeit - 178
a) Minister-Inkompatibilität 179
b) Bundesbeamten-Inkompatibilität 181
c) Die Einbeziehung der kommunalen Wahlbeamten auf Zeit 184
8. Ergebnisse 188

IV. Ausblick und Tendenzen im Vergleich mit westlichen Demokratien 191
1. England: Die Entpolitisierung des englischen Civil Service 193
a) Historische Entwicklungsdaten 193
b) Der Civil Service seit 1832 194
c) Politisierungsbestrebungen 200
2. Frankreich: Die parlamentarischen Beamteninkompatibilitäten 205
a) Der Einfluß auf die bayerische Verfassung (1818) 205
b) Die Ausbildung der parlamentarischen Beamteninkompatibilitäten seit der Reaktion 206
c) Beamteninkompatibilitäten und politische Freiheitsrechte 208
3. Ausblick 210

ANHANG

Anlage I: Anträge der Fraktionen des Bayerischen Landtags betreffend Gesetz über die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat für Angehörige des öffentlichen Dienstes (Rechtsstellungsgesetz) von 1958 bis 1966 (Stand 11.5.1966) 213

Anlage II: Fragebogen an Beamtenabgeordnete des Bayerischen Landtags vom 12. November 1965 und Auswertung 241

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
Abg.	Abgeordneter
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
AH	Abgeordnetenhaus
allg.	allgemein
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten vom 1.VI.1794
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Tübingen, 1. 1886 ff.)
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
Aufl.	Auflage
BA	Ausschuß für Fragen des Beamtenrechts und der Besoldung, Bayerischer Landtag
Bay. (bay.)	Bayerisch
BayBZ	Bayerische Beamtenzeitung
BayLT	Bayerischer Landtag
BayVerwBl.	Bayerische Verwaltungsblätter; - Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung, München (NF 1 = 88 der Gesamtfolge - 1955 ff.)
BayVU	Verfassungs-Urkunde des Königreichs Bayern vom 26. Mai 1818
Bd.	Band
BBG	Bundesbeamtengesetz vom 14.7.1953 (BGBl. I S. 551)

BDiszhE	Entscheidungen des Bundesdisziplinarhofs mit einem Anhang von Entscheidungen der Dienststrafhöfe der Länder (amtliche Sammlung)
Beil.	Beilage(n)
bes.	besonders
BGBl. I, II	Bundesgesetzblatt Teil I, Teil II (1951 ff.)
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
B.-Jahrbuch	Beamtenjahrbuch, Wissenschaftliche Monatsschrift für das Deutsche Berufsbeamtentum
BRRG	Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz) vom 1.7.1957 (BGBl. I S. 667)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichts-Entscheidungen
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (AS)
bzw.	beziehungsweise
BV	Bayerische Verfassung (Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2.12.1946 - GVBl. S. 333 ff.)
Cmd.	Command Paper (No.)
DBG	Deutsches Beamtengesetz vom 26.1.1937 (RGBl. I S.39)
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
Diss. (phil., rechts-wiss., jur.)	Dissertation (philosophische, rechtswissenschaftliche, juristische Fakultät)
DÖV (= ÖV)	Die Öffentliche Verwaltung; Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, Stuttgart und Köln (1. 1948 ff.)
DRiG	Deutsches Richtergesetz vom 8.9.1961 (BGBl. I S. 1665)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt, Zeitschrift für Verwaltungsrecht (1. 1948/49)

E	Entscheidung(en)
Einf.	Einführung
Einl.	Einleitung
Entw.	Entwurf
Erl.	Erläuterung
f.	folgende (Seite); für
Fasz.	Faszikel (-Nummer)
Festg.	Festgabe
Festschr. (FS)	Festschrift
ff.	folgende (Seiten)
Forts.	Fortsetzung
G	Gesetz
GBl.	Gesetzblatt
gem.	gemäß
Ges.	Gesetz
GeschO	Geschäftsordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949 (BGBl. S. 1)
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
H	Heft
HA	Haushalts-Ausschuß (Ausschuß für den Staatshaushalt und Finanzfragen), Bayerischer Landtag
Hdb.	Handbuch
Hirths Annalen	Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik, begründet von G. Hirth
hrsg.	herausgegeben
Hrsg.	Herausgeber
HWBSozWiss.	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
i.d.F.	in der Fassung

i.S.	im Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
J (Jg.)	Jahrgang
JMBl.	Justizministerialblatt
J.O.	Journal Officiel
JZ	Juristenzeitung; Tübingen (6. 1951 ff., Fortsetzung von: Deutsche Rechtszeitschrift und Süddeutsche Juristenzeitung)
Kap.	Kapitel
Komm.	Kommentar
LG	Landgericht
lit.	littera (lateinisch Buchstabe)
LR	Landrat
LT	Landtag
NDBZ	Neue Deutsche Beamtenzeitung; Monatsschrift des Allgemeinen Beamtenschutzbundes e.V.
NF	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift; München und Berlin (1. 1947/48 ff.)
No.	Number (englisch Nummer)
Nr.	Nummer
o.	oben
OBRM	Oberbürgermeister
o.J.	ohne Jahresangabe
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
p.	page (französisch Seite)
Pol.	politisch
Preuß.	Preußisch

PreußVerf.	Preußische Verfassung
Prot.	Protokoll(e)
PVS	Politische Vierteljahresschrift, -Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft-, Köln und Opladen
RCCS	Royal Commission on the Civil Service
Rdnr.	Randnummer(n)
RegBl.	Regierungsblatt
Rev. Adm.	Revue Administrative (französische Zeitschrift für öffentliches Recht)
RGBl. I, II	Reichsgesetzblatt (1871-1945); ab 1922: Teil I und Teil II
RiA	Das Recht im Amt; Zeitschrift
RV	Die Verfassung des Deutschen Reichs (Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches v. 16.4.1871 - RGBl. S. 6)
RVA	Rechts- und Verfassungsausschuß (=VA, Ausschuß für Verfassungsfragen und Rechtsfragen, BayLT)
S.	Satz; Seite
Sitzg.	Sitzung
StenB	Stenographische Berichte
SZ	Süddeutsche Zeitung
Tit.	Titel
u.	und; unten
u. a.	und andere
VA	Verfassungs-Ausschuß (Ausschuß für Verfassungsfragen und Rechtsfragen, BayLT)
Verf.	Verfassung
Verh.	Verhandlungen
Verw. Arch.	Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, Köln, Berlin (1. 1893- 47. 1942; 48. 1957 ff.)

VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VOBl.	Verordnungsblatt
Vol.	Volume (englisch Band)
VVStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Berlin (1. 1924 ff.)
Wahlp.	Wahlperiode
WRV	Verfassung des Deutschen Reichs (Weimarer Reichsverfassung) v. 11.8.1919 (RGBl. S. 1383)
Z	Zeitschrift
z.B.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht (vor 1954 Zeitschrift für Beamtenrecht und Beamtenpolitik)
Zfdges. StaatsWiss.	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Tübingen
ZfP (ZfPol)	Zeitschrift für Politik, Organ der Hochschule für Politische Wissenschaften, München
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert

LITERATURVERZEICHNIS

Amos, M.	The English Constitution, London 1930
Anschütz, G.	Die Verfassung des Deutschen Reichs, 14. Aufl. 1933
Anschütz, G. - Thoma, R. (Hrsg.)	Handbuch des deutschen Staatsrechts, 2 Bde. 1930 und 1932
Anson	The Law and Custom of the Constitution Vol. 1, 5. Aufl. Oxford 1922
Apelt, W.	Geschichte der Weimarer Verfassung, München 1946; 2. unveränderte Aufl. 1964
Appleby, P.H.	Morality and Administration in Democratic Government, Baton Rouge 1952
Aristoteles	Politik und Staat der Athener, hrsg. v. O. Gigon, Zürich 1955
Bachof, O.	Die Berufsbeamten und die Staatskrise, in: DÖV 1954, S. 657
Bailey, S.D.	British Parlamentary Democracy, Boston 1962
Barker, E.	Reflections on Government, Oxford 1958
Behr, W.J.	Dringende Erinnerung an die nun über 6 Monate versammelten Abgeordneten des bayerischen Volkes, Würzburg 1831
Behr, W.J.	Bedürfnisse und Wünsche der Bayern, Stuttgart 1830
Bergsträsser, A. - u. Hauser, R.	Artikel: Politik, in: Staatslexikon - Recht - Wirtschaft - Gesellschaft - Hrsg. v.d. Görresgesellschaft, 6. Aufl. 6.Bd. Freiburg 1961, S. 335-349
Bergsträsser, A.	Der Beamte und die politische Entscheidung, in: Staat - Beamter - Gesellschaft; Schriftenreihe des Deutschen Beamtenbundes, Heft 24, (1961) S. 76 ff.
Beyer, Br.	Betrachtungen über die Kompetenzverteilung in den modernen Staaten, in: ZfdgesStaatsWiss. Bd. 70 (1914) S. 201 ff.

Beyme, Kl.v.	Repräsentatives und parlamentarisches Regierungssystem, in: PVS 6. J.H. 2 (1965) S. 145-159
Blau, P.M.	Bureaucracy in modern Society, New York 1956
Bluntschli, J.C.	Allgemeines Staatsrecht, 4. Aufl., 2. Bd. München 1868
	Lehre vom modernen Staat, Bd. 3, Stuttgart 1876
Bochalli, A.	Besonderes Verwaltungsrecht II, 2. Aufl. Köln 1963
	Bundesbeamtengesetz, Kommentar, 2. Aufl., München und Berlin 1958
Bonner Kommentar	Kommentar zum Bonner Grundgesetz, hrsg. von H.J. Abraham u.a., in Lieferungen seit 1950
Borch, H.v.	Obrigkeit und Widerstand, Tübingen 1954
Bornhak, C.	Preußische Staats- und Rechtsgeschichte, Berlin 1903
Bosl, K.	Der moderne bayerische Staat von 1806-1956; in: Bayern - Ein Land verändert sein Gesicht. Hrsg. Bayerische Landeszentrale für Heimatdienst, München 1956, S. 26 ff.
Bourdoncle, R.	Fonction publique et liberté d'opinion en droit positif français, Paris 1957
Bracher, K.D.	Die Auflösung der Weimarer Republik, 3. Aufl. Stuttgart und Düsseldorf 1960
Brand, A.	Das Deutsche Beamtengesetz, Kommentar, 3. Aufl. Berlin 1940
Brasher, N.H.	Studies in British Government, London 1965
Braun, O.	Von Weimar bis Hitler, New York 1940
Bridges, E.	The Reforms of 1854 in Retrospect, in: The Civil Service in Britain and France, London 19[illegible], S. 25 ff.
Briefs, G.	Verantwortung in der pluralistischen Gesellschaft, in: Zeitwende 11. J. 1957 S. 734 ff.
Brill, H.	Gewaltenteilung im modernen Staat, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 1956, Bd. 7, S. 385 ff.

Bußler, P.	Beamter und Abgeordneter? in: Bayerische Staatszeitung, Nr. 31 v. 4.8.1951, S. 2
Catherine, R.	Le Fonctionnaire Français, Paris 1961
Chatenet, P.	The Civil Service in France, in: The Civil Service in Britain and France, S. 161 ff.
Clauß, W.	Der Staatsbeamte als Abgeordneter in der Verfassungsentwicklung der deutschen Staaten; Diss. rechts- u. staatswiss., Freiburg/Br., 1906
Critchley, T.A.	The Civil Service Today, London 1951
Dahlmann, F.C.	Die Politik, auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände zurückgeführt, Bd. I, Göttingen 1835
Dahrendorf, R.	Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1965
Demartial, G.	Les fonctionnaires prussiens, Paris 1908
Deutsch, K.W. - Edinger, L.J.	Germany rejoins the Powers, Stanford, Cal. 1959
Doeberl, M.	Bayern und Frankreich, München 1900
	Ein Jahrhundert bayerischen Verfassungslebens, München 1918
	Entwicklungsgeschichte Bayerns, II. Bd. München 1912, III. Bd. München 1931
	Rheinbundverfassung und bayerische Konstitution; Reihe: Sitzungsberichte der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, München 1924
Draht, M.	Die Gewaltenteilung im heutigen deutschen Staatsrecht; in: Faktoren der Machtbildung, Berlin 1952
Eaton, D.B.	Civil Service in Great Britain, A History of Abuses and Reforms and their Bearing upon American Politics, 1880
Ehrmann, H.W.	Les Groupes d'Intérêt et la Bureaucratie dans les Démocraties Occidentales, in: Revue Française de Science Politique, 1961, S. 541 ff.
Ellul, J.	Histoire des Institutions, Paris 1956

Ellwein, Th.	Das Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, Köln und Opladen 1963 und 1965
Epstein, L.D.	Political Sterilization of Civil Servants; The United States and Great Britain, in: Public Administration Review, Vol. X No. 4, Autumn 1950, Chicago, S. 281-290
Ernsthausen, A.E. v.	Erinnerungen eines preußischen Beamten, Bielefeld u. Leipzig 1894
Esch, P. Pierer v.	Der Bayerische Landrat 1829-1848 Diss. jur., Erlangen 1960
Eschenburg, Th.	Ämterpatronage, Mannheimer Hefte, Mannheim 1960, Nr. 3 S. 18-33
	Der Beamte in Partei und Parlament, Reihe Kleine Schriften für den Staatsbürger, Heft 15, Frankfurt/M. 1952
	Die improvisierte Demokratie, Gesammelte Aufsätze zur Weimarer Republik, München 1963
	Die Möglichkeiten der parteipolitischen Neutralisierung des Beamtentums, in: DöV 1952, S. 289 ff.
	Staat und Gesellschaft in Deutschland, 5. Aufl. Stuttgart 1962
Evers, H.U.	Beamter und Politik, in: Festgabe für Heinrich Herrfahrdt, Marburg 1961, S. 19-43
Finer, H.	Der moderne Staat - Theorie und Praxis - 3 Bde. Stuttgart und Düsseldorf 1958
	The Theory and Practice of Modern Government, New York 1949
Fischbach, O.G.	Bundesbeamtengesetz, I, Kommentar, Köln und Berlin 1954
Fischer, F.	Preußen am Abschlusse der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, Berlin 1876
Fleiner, F.	Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 4. Aufl. 1919

Forsthoff, E. Die Umbildung des Verfassungsgesetzes, in: Festschrift für Carl Schmitt, S. 35 ff. Berlin 1959

Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I 7. Aufl. München 1958, 8. Aufl. München 1961

Fraenkel, E. Das amerikanische Regierungssystem - Eine politische Analyse -, Köln und Opladen 1960

Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, in: Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages Band II/B, München und Berlin 1964

Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, Tübingen 1958 (Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Heft 219/220); auch in: Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1964, S. 71-109 (daraus zit.)

Diktatur des Parlaments? in: Zeitschrift für Politik, NF, hrsg. v. Adolf Grabowsky u.a., Berlin 1954, Bd. 1 S. 99 ff.

Freiheit und politisches Betätigungsrecht der Beamten in Deutschland und den USA; in: Veritas, Iustitia, Libertas, Festschrift zur 200-Jahrfeier der Columbia-University, New York, Berlin 1954; auch in: Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1964, S. 155 ff. (daraus zit.)

Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 1960, S. 323 ff.; auch in: Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1964, S. 13-31 (daraus zit.)

Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1964, S. 32-47

Parlament und öffentliche Meinung, in: Zur Geschichte und Problematik der Demokratie, Festgabe für Hans Herzfeld, Berlin 1958, S. 163 ff.; auch in: Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1964, S. 110-130 (daraus zit.)

Fraenkel, E.	Demokratie und öffentliche Meinung, in: ZfP, J. 1963, S. 309 ff.; auch in: Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1964, S. 131-154 (daraus zit.)
	Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung, in: Welchen Sinn hat es, diesem Staat zu dienen? Schriftenreihe Deutscher Beamtenbund, H. 33, 1964, S. 65 ff.
Freudenberger, G.	Beiträge zur Lehre vom besonderen Gewaltverhältnis, in: Hirths Annalen 1931, S. 163 ff.
Freytagh-Loringhoven, A. Frh. v.	Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, Diss. phil., München 1924
Friedrich, C.J.	Der Verfassungsstaat der Neuzeit - Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft -, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1953
	Politische Autorität und Demokratie, in: Zeitschrift für Politik, J. 7 NF, H. 1 (1960) S. 1 ff.
Gablentz, O.H. v.d.	Einführung in die Politische Wissenschaft, Köln und Opladen 1965
	Autorität und Legitimität im heutigen Staat, in: ZfP, NF Bd. V, 1958, S. 5 ff.
Gärtner, Fr.	Beamter und Politik, in: Neue deutsche Beamtenzeitung, 12. J. 1962, S. 1-3
	Einführung zu: "Die politischen Pflichten und Rechte des deutschen Beamten", in: Deutsches Berufsbeamtentum (Beamtenpolitische Schriftenreihe), Hrsg. Scheuner-v. Merkatz, Heft 4, Baden-Baden 1962, 1963
Gehlen, A.	Das Berufsbeamtentum in der modernen Gesellschaft; in: Staat - Beamter - Gesellschaft -, Schriftenreihe des deutschen Beamtenbundes, H. 24, 1961 S. 65 ff.
Gelpke, Fr.	Die geschichtliche Entwicklung des Landratsamtes der preußischen Monarchie, Berlin 1902 (Diss.)
Gerber, C. Fr.v.	Grundzüge eines Systems des Deutschen Staatsrechts, 2. Aufl. 1869, 3. Aufl. Leipzig 1880

Gerber, H. — Die politische Erziehung der Beamten im NS-Staat, Tübingen 1933

Entwicklung und Reform des Beamtenrechts, in: VVStRL H. 7, S. 28 ff.

Vom Begriff und Wesen des Beamtentums, in: AöR, Bd. 57 (NF Bd. 18) 1930, S. 1-85

Giere, G. — Beamter und Politik, in: Vorzüge und Mängel des öffentlichen Dienstes; Schriftenreihe des deutschen Beamtenbundes, H. 29, Bad Godesberg 1962, S. 76-88

Giese-Schunck — Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl. Frankfurt/M. 1960 (Kommentar)

Gladden, E.N. — Civil Service or Bureaucracy? London 1956

The British Civil Service in Transition, in: The American Political Science Review, Vol. XLIII, 1949, S. 333 ff.

"Glosse" — Politisches Mandat und öffentliches Amt, in: AöR 1949, S. 366

Beamte als Abgeordnete, in: AöR 1949, S. 105

Glum, Fr. — Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, 2. Aufl. München und Berlin 1965

Gneist, R. v. — Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart in Vergleichung mit den deutschen Verwaltungssystemen, 2 Bde., 3. Aufl. Berlin 1882

Gönner, N. Th. — Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet, Landshut 1808

Goessler, P. — Der Dualismus der vormärzlichen Liberalen in Baden und Württemberg, Diss. phil., Tübingen 1932

Gollwitzer, H. — Zur Geschichte des bayerischen Parteiwesens, in: Unser Geschichtsbild, Hrsg. Karl Rüdinger, München 1954, S. 181 ff.

Grabendorff, W. — Diskussionsteilnehmer in: Die politischen Pflichten und Rechte des deutschen Beamten; in: Deutsches Berufsbeamtentum (Beamtenpolitische Schriftenreihe) Hrsg. Fr. Gärtner, H. 4 (Scheuner-v. Merkatz), Baden-Baden 1962/1963

Grabowsky, A.	Staatsverfestigung oder Staatsabbau? in: ZfP. J. 5 NF H. 1, 1965 S. 97 ff.
Größer, L.	Der gemäßigte Liberalismus im bayerischen Landtag von 1819-1848, Diss. phil. München 1929
Grube, W.	Der Stuttgarter Landtag 1457-1959, Stuttgart 1957
Haller, C.L. v.	Die Restauration der Staatswissenschaft, Bd. II, 2. Aufl. Winterthur 1820
Hamann, A.	Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Kommentar, 2. Aufl. Neuwied/Rh. 1961
Harrison, W. (Hrsg.)	A Fragment on Government - An Introduction to the Principles of Morals and Legislation, Oxford 1948
Hartung, Fr.	Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Berlin 1964 (Achte Aufl.)
	Studien zur Geschichte der preußischen Verwaltung: Dritter Teil: Zur Geschichte des Beamtentums im 19. und 20. Jahrhundert, in: Abhandlungen der Deutschen Akademie der Wissenschaften zu Berlin, J. 1945/46; Phil.-hist. Klasse Nr. 8, Berlin 1948
Hartz, W.	Sittlichkeit, Rechtssicherheit und Gewaltenteilung als Elemente des Rechtsstaats, in: Steuerberater-Jahrbuch 1958/59 S. 31 ff.
Hatschek, J.	Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, 1. Teil, Berlin und Leipzig, 1915
	Englisches Staatsrecht, II. Bd. Die Verwaltung, Tübingen 1906
Heegner	Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Gesetz 131, in: NJW 1954, S. 897
Heffter, A.W.	Beiträge zum deutschen Staats- und Fürstenrecht, 1829
Heffter, H.	Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, Geschichte der Ideen und Institutionen, Stuttgart 1950
Hegel, G.W.Fr.	Grundlinien der Philosophie des Rechts, (Ausgabe J. Hoffmeister), 4. Aufl. 1955

Heidenreich, H. — Die landständischen Überbleibsel in der neuen bayerischen Verfassung, Diss. jur. München 1949

Held, Ph. — Inkompatibilität? in: Der Bayerische Bürgermeister, H. 3, 17. (47.) J. März 1964, S. 1 ff.

Staatsbürger 2. Klasse, Sonderdruck aus dem "Tagesanzeiger" Nr. 258 v. 29. Oktober 1965

Helfritz, H. — Diskussionsteilnehmer in: VVStRL H. 7 S. 105 ff.

Heller, H. — Staatslehre, Leiden 1934

Hess, A. — Das Parlament das Bismarck widerstrebte - Zur Politik und sozialen Zusammensetzung des preußischen Abgeordnetenhauses der Konfliktszeit (1862-1866), Köln und Opladen 1964

Hesse, K. — Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien, in: VVStRL H. 17, 1959, S. 11 ff.

Gleichheit und Freiheit als Grundprinzipien heutiger staatlicher Ordnung, in: Freiburger Dies Universitatis 9, 1962

Heyland, C. — Das Berufsbeamtentum im neuen demokratischen Staat, Eine staatsrechtliche Studie (nach dem Stand v. 1.10.1948) Berlin 1949

Deutsches Beamtenrecht - eine systematische Zusammenstellung, Berlin 1938

Hintze, O. — Der Beamtenstand (Vorträge der Gehe-Stiftung zu Dresden, Bd. III) Leipzig 1911, unveränderter Nachdruck Darmstadt 1963

Hippel, E. v. — Allgemeine Staatslehre, Berlin und Frankfurt/M. 1963

Gewaltenteilung im modernen Staat, Koblenz 1949

Hofmann, H.H. — Adelige Herrschaft und souveräner Staat. Studien über Staat und Gesellschaft in Franken und Bayern im 18. und 19. Jahrhundert, Hab. Schrift, Phil. Würzburg 1961

Hollerbach, A. — Auflösung der rechtsstaatlichen Verfassung? in: AöR Bd. 85, 1960, S. 241 ff.

Holstein, Larenz	Geschichte der Staatsphilosophie, in: Handbuch der Philosophie - Staat und Geschichte, 1934
Hondrich, K.-O.	Die Ideologie von Interessenverbänden, Berlin 1963
Houghton, D.	Whitley Councils in the Civil Service, in: The Civil Service in Britain and France, Hrsg. Wm. A. Robson, London 1956, S. 139 ff.
Huber, E.R.	Die Rechtsstellung des Volksgenossen, ZfgStaatsWiss., Bd. 96, 1936, S. 438 ff.
	Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, 3 Bde. Stuttgart 1957, 1960, 1963
	Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, 2 Bde. Stuttgart 1961, 1964
	Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, 2. Aufl. 1939
Huber, H.	Staat und Verbände, in: Reihe Recht und Staat, Tübingen Heft 218/1958
Imboden, M.	Die politischen Systeme, Basel und Stuttgart, 1962
	Montesquieu und die Lehre von der Gewaltenteilung, Berlin 1959
	Die Staatsformen, Basel und Stuttgart 1959
Jandebeur	Die Kammern des Landtages des Königreichs Bayern, Sulzbach 1858
Janot, R.	Beamtentum und Staat im heutigen Frankreich, in: AöR Bd. 81 (NF 42) 1956, S. 423-448
Jeglin, Br.	Der Sonderstatus des Beamten in der Parlamentarischen Demokratie, Diss. Wirtsch.-u. Soz.wiss., Hamburg 1962
Jellinek, G.	Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, 1906
	Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 7. Neudruck Bad Homburg v.d. Höhe 1960
Jellinek, W.	Zweiseitiger Verwaltungsakt und Verwaltungsakt auf Unterwerfung, OVG-Festgabe 1925, S. 84 ff.

Jennings, I.	Cabinet Government, 3. Aufl. Cambridge 1959
Jennings, W.C.	Cabinet Government, Cambridge, Mass. 1936
Jess, E.	Artikel 137 GG, in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar) Hamburg 1964
Jones, Morris, W.H.	Political Rights of Civil Servants, in: Political Quarterly, Vol. XX 1949, S. 364-375
Kägi, O.W.	Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung, in: Festschrift für Hans Huber (Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit) Bern 1961, S. 151 ff.
	Zur Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzips, Zürich 1937
Kaiser, J.H.	Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956
Kalich, W.	Grundrechte und Berufsbeamtentum nach dem Bonner Grundgesetz, in: AöR Bd. 78 (NF 39) 1952/53, S. 341 ff.
Kaltefleiter, W.	Wähler und Parteien in den Landtagswahlen 1961-1965; in: ZfP, J. 12 (NF) H. 3 Sept. 1965, S. 224-250
Kammerer, A.	La fonction publique en Allemagne, Paris 1899
Kastner, Fr.	Das Auftreten der Pfälzer auf dem ersten bayerischen Landtag 1819/1822; Diss. phil., München 1916
Kellner, H.	Beamter und Abgeordneter? Ein Diskussionsbeitrag zu einer entsprechenden Gesetzesvorlage, in: Bayerischer Staatsanzeiger Nr. 28 v. 14. Juli 1951, S. 2
Kelsen, H.	Die Lehre von den drei Gewalten oder Funktionen des Staates, in: Kant-Festschrift 1924, S. 214 ff.
Kern, E.	Beamtentum und Politik, in: AöR Bd. 77, 1951/52, S. 107 ff.
	Zur Institution und Geschichte des Berufsbeamtentums, in: BBZ 1952 S. 98 ff.
	Die Verfassungsfunktion des Berufsbeamtentums, in: DÖV 1951, S. 432 ff.
	Beamte als Abgeordnete - Glosse - in: AöR Bd. 75 (NF 36) S. 105-108

Kern, E. — Probleme der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Gesetzmäßigkeit des Gesetzes gemäß Art. 131 GG, in: DVBl. 1954, S. 211 ff.

Kiderlen — Verhandlungen der württembergischen Ständeversammlung, H. 44, 1819

Kingsley, J.D. — Representative Bureaucracy, Yellow Springs, Ohio 1944

Kleinrahm, K. — Gesetzgebungshilfsdienst für deutsche Parlamente, AöR Bd. 79, S. 137 ff.

Köhler, J. — Die Inkompatibilität in Bayern, Untersuchungen über die Frage der Unvereinbarkeit der gleichzeitigen aktiven Ausübung des öffentlichen Dienstes und eines Landtagsmandates; in: Studieninstitut für angewandte Haushalts- und Steuerpolitik e.V. 1963 München

Die Inkompatibilität in Bayern, Untersuchungen über die Frage der Unvereinbarkeit des Amtes eines Gemeinderates mit der aktiven Tätigkeit in der Gemeinde oder einer Aufsichtsbehörde, in: Studieninstitut für angewandte Haushalts- und Steuerpolitik e.V. München 1964

Koellreutter, O. — Grundriß der Allgemeinen Staatslehre, Tübingen 1933

Das deutsche Berufsbeamtentum und seine Stellung zur Verfassungs- und Verwaltungsreform, B.-Jahrbuch, 1929 S. 339 ff.

Koeppel, F. — Ignaz von Rudhart - Ein Staatsmann des Liberalismus, phil.Diss., München - Berlin 1933

Köttgen, A. — Diskussionsteilnehmer in: Die politischen Pflichten und Rechte des deutschen Beamten; in: Deutsches Berufsbeamtentum (Beamtenpolitische Schriftenreihe) Hrsg. Fr. Gärtner (Scheuner-v.Merkatz), H. 4, Baden-Baden 1962/63

Das Beamtenurteil des BVerfG, in: AöR Bd. 79 (NF 40) S. 350 ff.

Entwicklung des Beamtenrechts, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 2 Bde. 1932

Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie, Berlin und Leipzig 1928

Kratzer, J. — Die Gewaltenteilung in Bayern, in: BayVerwBl. 1962, S. 299 ff.

Krauss, G. — Die Gewaltengliederung bei Montesquieu, in: Festschrift für Carl Schmitt, Berlin 1959, S. 103 ff.

Kröger, K. — Verfassungsrechtliche Grundfragen des Rechts der Beamten auf "parteipolitische Meinungsäußerungen", in: AöR Bd. 88, 1963, S. 121-159

Krüger, H. — Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964

Küchenhoff, G. u. E. — Allgemeine Staatslehre, 5. Aufl. Stuttgart 1964

Küster, O. — Das Gewaltenproblem im modernen Staat, in: AöR Bd. 75 (NF 36) 1949, S. 397-413

Laband, P. — Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1. Aufl. 1876, 2. Aufl. 2 Bde. Freiburg 1888/91

Lamer, R.J. — Der englische Parlamentarismus in der deutschen Theorie im Zeitalter Bismarcks (1857-1890), Diss. phil., Berlin 1962

Laslett, P. — John Locke, Two Treatises of Civil Government, Cambridge 1960

Leibholz, G. — Der Strukturwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, in: Studium Generale, 4. J. (1951) S. 519 ff.

Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, 2. Aufl. 1960

Leininger, Fr. — Behr, Wilhelm Joseph, Staatsrechtslehrer und Politiker, in: Chroust, A., Lebensläufe aus Franken, 4. Bd., Reihe Veröffentlichungen der Gesellschaft für Fränkische Geschichte, Würzburg 1930, S. 29 ff.

Lelong, P. — Trois attitudes du fonctionnaire en face de l'activité politique, in: Rev. Adm. Nr. 41, 1954

Lemke, H. — Der Beamte und seine Stellung in der Politik, in: Kommunalpolitische Blätter, Recklinghausen, 12. J. 1960, S. 863-864

Lempfrid, W. — Die Anfänge des parteipolitischen Lebens und der politischen Presse in Bayern unter Ludwig I. 1825-1831, Straßburg 1912, Reihe: Straßburger Beiträge zur neueren Geschichte V. Bd.

Lerchenfeld, G. Frh. v.	Die bayerische Verfassung und die Karlsbader Beschlüsse, Nördlingen 1883
	Geschichte Bayerns unter König Maximilian Joseph I, Berlin 1854
Leupold, Ch.	Auswahl und Anstellung der Verwaltungsbeamten in England, Leipzig 1933
Leusser-Gerner	Bayerisches Beamtengesetz, (Kommentar) Handausgabe, München 1961
Lewald, W.	Schlußbetrachtungen der Schriftleitung zu den Beamtenurteilen des BVerfG, in: NJW 1954, S. 1274
Locke, J.	Two Treatises of Civil Government, II. Buch, Hrsg. P. Laslett, Cambridge 1960
Loewenstein, K.	Verfassungslehre, Tübingen 1959
Lottig, H.	Die Verfassung der Fünften Französischen Republik; Reihe: Die Verfassungen der Welt, Bd. 3, Frankfurt/M. und Berlin 1961
Lotz, A.	Geschichte des deutschen Beamtentums, Berlin 1909
Lowell, L.	The Government of England, New York 1920
McClosky, H.	Consensus in American Politics, in: The American Political Science Review, Vol. LVIII, 1964 S. 361, 382
Mann, G.	Deutsche Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, Frankfurt/M. 1961
Mannheim, K.	Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus, 1935, Neuaufl. Darmstadt 1958
Martens, H.	Freies Mandat oder Fraktionsdisziplin? DVBl. 1965, S. 865 ff.
Marti, H.	Urbild und Verfassung, Bern 1958
Masson, Chr.	Bayerische Kommunalgesetze, Kommentar, München 1961
Maunz-Dürig	Grundgesetz, Kommentar, München und Berlin 1964
May, E.	Constitutional History, Bd. I

Mayer, O.	Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I und II, 3. Aufl. 1924
	Zur Lehre vom öffentlich-rechtlichen Vertrage, in: AöR Bd. 3, 1888, S. 1 ff.
Meisterlin	Die Verhältnisse der Staatsdiener nach rechtlichen Grundsätzen entwickelt,. 1838
Merkl, A.	Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien und Berlin 1927
Mestern, H.	Beiträge in: Neues Beamtentum - Beitrag zur Neuordnung des öffentlichen Dienstes, Wissenschaftliche Schriftenreihe des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten e.V. Bd. 10, Frankfurt/M 1951
Meyer, G.	Das parlamentarische Wahlrecht, Berlin 1901
	Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 2. u. 5. Aufl. Leipzig 1885, 1899
Meyer-Anschütz	Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl. 1917, Bd. II
Möbus, G.	Autorität und Disziplin in der Demokratie, in: Reden und Aufsätze zur Politik, H. II, Hrsg. O.H. v.d. Gablentz, Köln und Opladen 1959
Mohl, R.v.	Staatsrecht, Völkerrecht und Politik 3 Bde. Tübingen 1866-69
Montesquieu, Ch.de	De l'esprit des Lois, in: Oeuvres Complètes, 2 Bde. Paris 1859
Morrison, H.	Government and Parliament - A Survey from the Inside, London 1959
Morstein Marx, Fr.	Staat, Politik, Öffentlichkeit, in: ZfP. J. 12, H. 1, 1965 S. 2 ff.
	Einführung in die Bürokratie, Neuwied 1959
Moy, E.v.	Lehrbuch des bayerischen Staatsrechts, Regensburg 1840-1846
Murhard	Die kurhessische Verfassungsurkunde, erläutert und beleuchtet nach Maßgabe ihrer einzelnen Paragraphen, 2 Bde. Kassel 1834/35

Naurois, A.R. de	Equivoques pacifistes et objection de conscience, in: Guerre et Paix; De la coexistence des blocs à une Communité internationale, Semaine sociale de France, XI Session, Pau 1953, S. 272 f.
Nawiasky, H.	Die Stellung des Berufsbeamtentums im parlamentarischen Staat, München 1926
Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher	Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, München 1964
Neesse, G.	Staatsdienst und Staatsschicksal, Hamburg 1955
Niebuhr, R.	Consensus in einer demokratischen Gesellschaft, in: PVS J. II, 1961, S. 202 ff.
Oertzen, P.v.	Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus, Diss.phil., Göttingen 1953
Oeschey, R.	Die bayerische Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818 und die Charte Ludwigs XVIII. vom 4. Juni 1814, München 1914
Ostler, Fr.	Der deutsche Rechtsanwalt - Das Werden des Standes seit der Reichsgründung - in: Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe - Schriftenreihe - H. 56/57, Karlsruhe 1963
Palm, Cl.	Mandat und Hauptamt: ein mißverstandener Dualismus, in: Kommunalpolitische Blätter, Recklinghausen, 16. J. 1964, H. 11, S. 503-507
Peiffer, E.	Wilhelm Joseph Behr, Studie zum bayerischen Liberalismus der Metternich-Zeit, Emsdetten/Westf. 1936
Perthes, C.Th.	Der Staatsdienst in Preußen, 1838
Petermeier, K.	Balthasar Daller, Politiker und Parteiführer 1835-1911, Studien zur Geschichte der bayerischen Zentrumspartei, Diss.phil., München 1956
Peters, H.	Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Berlin 1949
	Die Gewaltentrennung in moderner Sicht, in: Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, H. 25 Düsseldorf 1954

Peters, H. — Der Streit um die 131er Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in: JZ 1954, S. 589

Pfennig, G. — Der Begriff des öffentlichen Dienstes und seiner Angehörigen; Reihe: Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 4, Berlin 1960

Phillips, G. — Kirchenrecht Bd. 7, Regensburg 1869

Pierre — Traité de Droit Politique Electoral et Parlementaire, Bd. I, Paris 1893

Pikart, E. — Berufsbeamtentum und Parteienstaat, in: ZfP. 1960 NF, Bd. 7, S. 225 ff.

Piloty, R. — Hundert Jahre bayerischen Verfassungslebens, Festrede, Würzburg 1918

Streitfragen aus dem Beamtenrechte (2 Gutachten), in: AöR Bd. 33, 1915, S. 1 ff.

Plessner, H. — Das Problem der Öffentlichkeit und die Idee der Entfremdung, Göttingen 1960

Plinke, H.O. — Die Entwicklung des Verhältnisses von Politik und öffentlichem Dienst in den USA unter besonderer Berücksichtigung des Verbotes der aktiven Betätigung der Beamten, Diss. rechts- u. staatswiss., Marburg 1954

Pözl, J. — Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts, 5. Aufl. München 1877

Poschinger, H.v. — Denkwürdigkeiten des Ministerpräsidenten Otto Freiherrn von Manteuffel 1848-58, 3 Bde. Berlin 1900/01

Potthoff, H. — Grundfragen des künftigen Beamtenrechts, Berlin 1923

Preitz, M. — Sprachliche Bemerkungen, in: Neues Beamtentum, Beitrag zur Neuordnung des öffentlichen Dienstes; Wissenschaftliche Schriftenreihe des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Bd. 10 Frankfurt/M. 1951, S. 143 ff.

Puttkamer, A.v. — Staatsminister von Puttkamer, Leipzig 1928

Ranke, L.v. — Zur Geschichte der Doktrin von den drei Staatsgewalten, in: Werke Bd. 24, 1867-1890

Redslob, R. — Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789, Leipzig 1912

Rehm, H. — Die rechtliche Natur des deutschen Staatsdienstes nach deutschem Staatsrecht historisch-dogmatisch dargestellt, in: Annalen des Deutschen Reiches 1884, S. 565 ff. u. 1885 S. 65 ff.

Reindl — Bayerisches Beamtengesetz, Kommentar, München und Leipzig 1908

Reuter, W. — Beamte und Parteipolitik, in: Der deutsche Beamte, Zeitschrift des Deutschen Gewerkschaftsbundes, 11. J. 1961, S. 17

Richards, P.G. — Patronage in British Government, London 1963

Ritter, G.A. — Die Kontrolle von Regierung und Verwaltung in Großbritannien, in: Festschrift für Ernst Fraenkel, Berlin 1963, S. 294-334

Roach, J.O. — Ausbildung und Berufsverfassung im öffentlichen Dienst; Tagung des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten v. 10. und 11. Juni 1949

Der National Whitley Council des englischen öffentlichen Dienstes, in: Neues Beamtentum, Beitrag zur Neuordnung des öffentlichen Dienstes; Wissenschaftliche Schriftenreihe des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Bd. 10 Frankfurt/M. 1951, S. 259-261

Politische Betätigung des englischen Bediensteten, in: Neues Beamtentum, a.a.O. 1951, S. 258

Robson, W.A. — Bureaucracy and Democracy, in: The Civil Service in Britain and France, London 1956

Rönne, L.v. — Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie, 4. Aufl. Bd. 1 u. 3, Leipzig 1881 und 1883

Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie, 2. Aufl. 2. Bd., Leipzig 1864

Rosenbaum, L. — Beruf und Herkunft der Abgeordneten zu den Deutschen und Preußischen Parlamenten 1847 bis 1919, in: Die Paulskirche, Eine Schriftenfolge, Frankfurt/M. 1923

Rosenberg, H. — Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy, The Prussian Experience 1660-1815, Cambridge, Mass., 1958

Runge, W. — Politik und Beamtentum im Parteienstaat. - Die Demokratisierung der politischen Beamten in Preußen zwischen 1918 und 1933, Reihe: Industrielle Welt, Bd. 5 Stuttgart 1965

Sachs, L. — Die Entwicklungsgeschichte des Bayerischen Landtags in den ersten drei Jahrzehnten nach der Verfassungsgebung 1818-1848, Würzburg o.J.

Schärl, W. — Die Zusammensetzung der bayerischen Beamtenschaft von 1806 bis 1819; Reihe Münchner Historische Studien, Abt. Bayerische Geschichte, Bd. 1, 1955

Scheffler, W. — Entwicklung und Lösung des Diätenproblems in England und Deutschland. - Eine politologische Studie zur Geschichte der Demokratisierung des Parlamentarismus -. Diss. phil., Berlin 1956

Scheuner, U. — Der Bereich der Regierung, in: Festschrift für Rudolf Smend, Göttingen 1952, S. 253 ff.

Die Parteien und die Auswahl der politischen Leitung, in: DöV 1958 S. 641 ff.

Die politischen Pflichten und Rechte des deutschen Beamten, in: Deutsches Berufsbeamtentum (Beamtenpolitische Schriftenreihe), Hrsg. v. Fr. Gärtner (Scheuner-v.Merkatz), H. 4, Baden-Baden 1962/63

Die Verfassung der Bundesrepublik - ein staatlicher Neubau, in: Schicksalsfragen der Gegenwart, 2. Bd. Tübingen 1957

Politische Repräsentation und Interessenvertretung, in: DÖV 1965, S. 577 ff.

Über die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems, in: AöR NF Bd. 13, S. 209 ff., 337 ff.

Schiffer, E. — Die deutsche Justiz, Grundzüge einer durchgreifenden Reform, 2. Aufl. München und Berlin 1949

Schmitt, C. — Das Problem der innerpolitischen Neutralität des Staates (1930), abgedr. in: Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954, Berlin 1957, S. 41 ff.

Der Hüter der Verfassung, in: AöR NF Bd. 16, S. 161-237

Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 2. Aufl. 1926

Verfassungslehre, Berlin und München 1928, unveränderter Neudruck 1954

Schnabel, Fr. — Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert, Bd. 2, 2. Aufl. Freiburg/Br. 1949

Schneider, P. — Zur Problematik der Gewaltenteilung im Rechtsstaat der Gegenwart, in: AöR 82. Bd. (NF 43) 1957, S. 1 ff.

Schosser, E. — Presse und Landtag in Bayern von 1850-1918, Diss. phil., München 1951

Schüddekopf, O.-E. — Die deutsche Innenpolitik im letzten Jahrhundert und der konservative Gedanke, Braunschweig 1951

Schulze, H. — Das Preußische Staatsrecht, 1. Bd., 2. Aufl. Leipzig 1888

Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 1. Bd. Leipzig 1886

Schuster, H. — Beamte und Funktionäre in den europäischen Parlamenten zwischen "Gleichberechtigung" und "Gewaltenteilung", in: Neues Beamtentum, Beitrag zur Neuordnung des öffentlichen Dienstes; Wissenschaftliche Schriftenreihe des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Bd. 10 Frankfurt/M. 1951, S. 243-257

Schwend, K. — Bayern zwischen Monarchie und Diktatur - Beiträge zur bayerischen Frage der Zeit von 1918-1933; München 1954

Sénégas, Ch. — Les Droits et les Obligations des Fonctionnaires, Paris 1955

Seuffert, J.A. v.	Sind die Kommunaldiener nach § 44 c gebunden, zu ihrem Eintritt in die Ständeversammlung die königliche Bewilligung nachzusuchen?, Würzburg 1831
Seydel, M.	Bayerisches Staatsrecht, 1. u. 2. Bd., 2. Aufl. Freiburg/Br. und Leipzig 1896
	Commentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich, Freiburg/Br. und Leipzig 1897
Sinzheimer, H.	Artikel "Arbeitsrecht" in: HWBSozWiss. Bd. I, 4. Aufl. 1923, u. Göttingen 1956, S. 349 ff.
Smend, R.	Staat und Politik (1945), in: Staatsrechtliche Abhandlungen 1955, S. 372
	Verfassung und Verfassungsrecht, München 1928, in: Staatsrechtliche Abhandlungen 1955, S. 119 ff.
Sontheimer, K.	Staatsidee und staatliche Wirklichkeit heute, in: Welchen Sinn hat es, diesem Staat zu dienen? Der Deutsche Beamtenbund, H. 33, 1964, S. 44 ff.
Spanner, H.	Das Berufsbeamtentum und die Staatskrisen, in: VVStRL H. 13, S. 119 ff.
Spindler, M.	Der neue bayerische Staat des neunzehnten Jahrhunderts, in: Unser Geschichtsbild, Hrsg. Karl Rüdiger, München 1954 S. 161 ff.
Stahl, Fr.J.	Die Philosophie des Rechts, Bd. I u. II (in 2 Abt.), 2. Aufl. 1845-1847, 3. Aufl. 1854
Stammer, O.	Politische Soziologie, in: Soziologie, Lehr- und Handbuch, Hrsg. v. Gehlen u. Schelsky, 2. Aufl. 1955
Steffani, W.	Gewaltenteilung im demokratisch-pluralistischen Rechtsstaat, in: PVS 1962, S. 256 ff.
Sternberger, D.	Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: PVS 1960 S. 1 ff.
Stier-Somlo, Fr.	Die Lehre von der Gewaltenteilung und die neuen deutschen Verfassungen, in: ZfdgesStaatsWiss. Bd. 77 (1923) S. 1 ff.
Stölzel, A.	Brandenburg-Preußens Rechtsverwaltung und Rechtsverfassung, Bd. 2, Berlin 1888

Strauss, W. — Zur Frage der Wählbarkeit von Beamten, in: DÖV 1949, S. 143-146

Thoma, R. — Grundrechte und Polizeigewalt, in: OVG-Festgabe 1925, S. 183 ff.

Tietgen, W. — Der Zugang zu den Ämtern des öffentlichen Dienstes, in: Festschrift zum hundertjährigen Bestehen des deutschen Juristentages, Bd. 2, Karlsruhe 1960

Todd, A. — Über die parlamentarische Regierung in England - ihre Entstehung, Entwicklung und praktische Gestaltung - Aus dem Englischen übersetzt von R. Assmann, I. Bd. Berlin 1869, II. Bd. Berlin 1871

Treitschke, H.v. — Deutsche Geschichte im Neunzehnten Jahrhundert, 5. Teil Leipzig 1927

Ule, C.H. (Hrsg.) — Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes, Köln-Berlin, München, Bonn 1961

Ule, C.H. — Grundfragen der deutschen Beamtenpolitik, in: RiA 1958, S. 81 ff.

Varain, H.-J. — Parteien und Verbände, in: Staat und Politik, Bd. 7, Köln und Opladen 1964 S. 267 ff.

Waldecker, L. — Allgemeine Staatslehre, Berlin 1927

Waline, M. — La liberté politique du fonctionnaire, in: Rev. Adm. No. 61, 1957

Wax, H. — Die Gehorsamspflicht des Bayerischen Beamten, Diss. jur. München 1960

Weber, M. — Gesammelte Politische Schriften, 2. Aufl. Tübingen 1958

Weber, W. — Beamtentum zwischen Parteien und Verbänden, in: NDBZ 15. J. Nr. 6/7, 1965, S. 141 ff.

Das Berufsbeamtentum im demokratischen Rechtsstaat, in: Schriftenreihe des Deutschen Beamtenbundes, H. 2, 1952

Der Staat und die Verbände, Hrsg. Bundesverband der deutschen Industrie, Heidelberg 1957

Weber, W.	Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem, in: Vortragsfolge zur Fortbildung der Beamtenschaft, Beiträge zum Staats- und Verfassungsrecht der Gegenwart, Recklinghausen 1957
	Die Verfassung der Bundesrepublik in der Bewährung, Göttingen-Berlin-Frankfurt/M. 1957
	Parlamentarische Unvereinbarkeiten (Inkompatibilitäten), Diss.rechts- u. staatswiss., Tübingen 1930, abgedr. in: AöR NF Bd. 19, H. 2 S. 161-254
	Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungsstaat, 1. Aufl. 1951, 2. Aufl. Stuttgart 1958
	Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, Göttingen 1953
Weech, U.v.	J.A. von Seuffert, in: Chroust, A., Lebensläufe aus Franken, 4. Bd., Reihe Veröffentlichungen der Gesellschaft für Fränkische Geschichte, Würzburg 1930
Welcker, C.	Artikel "Staatsdienst", in: Staatslexikon, hrsg. v. Carl von Rotteck und Carl Welcker, 2. Aufl. 1. Bd. Altona 1848, S. 297 ff.
	Artikel "Urlaub", in: Staatslexikon, Bd. XV, 1843 S. 588 ff.
Wilhelm, Th.	Die Idee des Berufsbeamtentums - Ein Beitrag zur Staatslehre des deutschen Frühkonstitutionalismus -, Tübingen 1933
Winters, Fr.	Abriß der Geschichte des Beamtentums, 2. Aufl. Mannheim, Berlin, Leipzig 1929
Wolff, H.J.	Verwaltungsrecht I, 4. Aufl. 1961, 5. Aufl. München 1963
Zachariä, H.A.	Deutsches Staats- und Bundesrecht, Teil I und II, 2. Aufl. 1853/54
Zachariä, H.A. (Hrsg.)	Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart (nebst Fortsetzungsband) 1855 (1858)

Zachariä, K.S.	Vierzig Bücher vom Staate (in 7 Bänden) 2. Aufl. 1839-1843; (in 5 Bänden) 1. Aufl. 1820-1832
Ziebura, G.	Die V. Republik - Frankreichs neues Regierungssystem -; Reihe: Die Wissenschaft von der Politik, Bd. 12, Köln und Opladen 1960
Ziegler, Th.	Kapitel: Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland, Hrsg. P. Laband u.a. Bd. 1, S. 399-408, Berlin und Leipzig 1914
Zimmermann, Fr.	Bayerische Verfassungsgeschichte vom Ausgang der Landschaft bis zur Verfassungsurkunde von 1818, 1. Teil: Vorgeschichte und Entstehung der Konstitution von 1808, München 1940
Zimmermann, L.	Einheits- und Freiheitsbewegung und die Revolution von 1848 in Franken; in: Veröffentlichungen der Gesellschaft fränkischer Geschichte, IX. Reihe 1951
Zoepfl, H.	Grundsätze des allgemeinen und deutschen Staatsrechts, 2 Teile, 4. Aufl. 1856 u. 2. Aufl. 1841
	Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, 5. Aufl. 2. Teil, Leipzig und Heidelberg 1863

QUELLEN

Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten der Ständeversammlung des Königreichs Bayern seit 1819

Beilagen-Bände, Verhandlungen der Kammer der Reichsräte, sowie einschlägige Ausschuß-Protokolle

Verhandlungen des Bayerischen Landtags, Stenographische Berichte und Beilagen-Bände, sowie einschlägige Ausschuß-Protokolle, Sitzungsberichte

Masterman Report = Command Paper 7718: Report of the Committee on the Political Activities of Civil Servants, presented by the Chancellor of the Exchequer to Parliament by Command of His Majesty, June 1949

Treasury Report = Command Paper 8783: Report on the Political Activities of Civil Servants, presented by the Financial Secretary to the Treasury to Parliament by Command of Her Majesty, March 1953

EINLEITUNG

Fast hundertfünfzig Jahre nach dem Erlaß der ersten bayerischen Verfassung wird in breiter Öffentlichkeit und auf parlamentarischer Ebene um die Lösung eines Problems gerungen, dessen Ursachen von Anbeginn in dem Zusammentreffen von parlamentarischer Volksvertretung und Beamtentum liegen: um die Frage der Zulässigkeit der gleichzeitigen Zugehörigkeit zum Staatsdienst und zum Parlament, der parlamentarischen Beamteninkompatibilität [1]. Repräsentant dieser Doppelstellung ist der in das Parlament gewählte Beamte, der beamtete Abgeordnete oder der Beamtenabgeordnete [2].

Es soll die Aufgabe der folgenden Studie sein, aus der Sicht der wechselhaften Geschichte der bayerischen Beamtenabgeordneten die jeweilige Stellung des Beamtentums in der parlamentarischen Entwicklung Deutschlands zu untersuchen. Die Dynamik dieser Entwicklung erfordert den historischen Aspekt. Eine exemplarische Darstellung der noch wenig untersuchten Verhältnisse in Bayern [3] rechtfertigt sich zum einen aus der Tatsache, daß Bayern zu den Staaten gehört, in denen sich bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts auf Grund der Verfassungsentwicklung die Problematik der Beamtenabgeordneten stellt - im Gegensatz zu Preußen, das erst um die Jahrhundertmitte unter diesem Gesichtspunkt betrachtet werden kann -; zum anderen zwingt der Umfang der in vielen süddeutschen Staaten anzutreffenden Einzelfälle von Auseinandersetzungen um die Existenz der Beamtenabgeordneten dazu, das Spezifische dieser Entwicklung an einem Beispiel aufzuzei-

---

1) d.h. also ein auf einer Rechtsnorm beruhendes Verbot der gleichzeitigen Ausübung von Beamtendienst und Innehaltung eines parlamentarischen Mandats. Durch die Inkompatibilität wird das passive Wahlrecht (dessen Verbot = Ineligibilität) de iure nicht berührt. Über den Inkompatibilitätsbegriff vgl. die grundlegende Arbeit von Werner Weber, Parlamentarische Unvereinbarkeiten (Inkompatibilitäten), Tübingen 1930, in: AöR NF Bd. 19 S. 161-254; S. 161 ff.
Die Wurzeln der "incompatibilia" gehen bis auf Paulus, Römer XII/4 zurück: "Da ein Körper viele Glieder hat, alle Glieder aber nicht die nämliche Tätigkeit, so ist in ein und demselben Geiste dem einen dieses, dem anderen jenes Amt anzuvertrauen". Vgl. ferner die Beschlüsse des Konzils von Trient (Conc. Trid. sess. 7, de reform. cap. 4) zit. bei Georg Phillips, Kirchenrecht, Bd. 7, 1. Abt., Regensburg 1869, S. 454).

2) Diese Wortprägung wird im folgenden Text benutzt.

3) Bis auf die Untersuchung von Wilhelm Claußß, Der Staatsbeamte als Abgeordneter in der Verfassungsentwicklung der deutschen Staaten, Karlsruhe 1906, die jedoch vom juristischen Positivismus jener Zeit geprägt ist; zudem sind die Untersuchungen der bayerischen Verhältnisse zeitlich und dem Umfang nach begrenzt.

gen, wobei gleichzeitig die Grundlinien der Problematik dieses Thema für die Geschichte der deutschen Parlamentsentwicklung im 19. und 20. Jahrhundert Allgemeingültigkeit haben.
Zugleich aber ist eine Studie der bayerischen Verhältnisse nur dann sinnvoll, wenn diese eingeordnet werden in die jeweilige Gesamtentwicklung, denn das bayerische Beamtentum ist trotz aller Eigenheiten zugleich deutsches Beamtentum und damit insbesondere mit preußischen Verhältnissen vergleichbar.

Mit fortschreitender Angleichung der verfassungsrechtlichen und -politischen Entwicklung in Theorie und Praxis schwindet der typisch bayerische Akzent. Dennoch bleiben Reminiszenzen bis zur Gegenwart erhalten. Daher soll das bayerische Beispiel den Leitfaden bilden, von dem aus die verschiedenen Ebenen und Richtungen des Themas untersucht werden.
Obwohl die Eigenheiten der deutschen Entwicklung dieses Problems nur unter Vorbehalten mit dem westlichen Ausland, insbesondere mit England und Frankreich [1] in Beziehung gesetzt werden können, geben Vergangenheit und Entwicklungstendenzen nach 1945 begründeten Anlaß zu einem vergleichenden Überblick.

Der deutsche Beamtenabgeordnete ist - unabhängig von Zeit und Ort - wesensmäßig geprägt durch die ihn a priori begleitende, ihm innewohnende Bindung zu der historisch gewachsenen Institution des Berufsbeamtentums. Diese Bindung und deren Inhalt unterscheidet ihn, unabhängig von Herkunft, Gesinnung oder parteipolitischen Gesichtspunkten, grundsätzlich von allen anderen Abgeordneten im Parlament. Insoweit ist es geboten, in kurzen Umrissen die geschichtliche Entwicklung des Beamtentums im jeweiligen Untersuchungsabschnitt aufzuzeichnen.

Die Stellung und Bedeutung des deutschen Berufsbeamtentums im Staat sind Gegenstand umfangreicher staatsrechtlicher Theorien geworden. Ihre Grundlinien und deren Wandel sind notwendige Bausteine zur Erkenntnis der Beamtenabgeordnetenstellung im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts.
Aber auch auf der politischen Plattform, sei es im Parlament oder in der öffentlichen Meinung, wurde die Existenz des Beamtenabgeordneten Gegenstand sachlicher

---

1) Zu dem Verhältnis Deutschland-USA vgl. die Untersuchungen von Ernst Fraenkel, Freiheit und politisches Betätigungsrecht der Beamten in Deutschland und den USA, in: Veritas, Justitia, Libertas; Festschrift zur 200-Jahrfeier der Columbia University, New York, Colloquium Verlag Berlin 1954, S. 60 ff.; neuestens auch in: Ernst Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1964, S. 155 ff. Vgl. auch H.O. Plinke, Die Entwicklung des Verhältnisses von Politik und öffentlichem Dienst in den USA unter besonderer Berücksichtigung des Verbotes der aktiven Betätigung der Beamten. Diss. Marburg 1954.

und polemischer Auseinandersetzungen, die zu verfolgen sind.

Die Studie verzichtet zugunsten einer klaren Abgrenzung weitgehend auf die Position der sogenannten "politischen Beamten", liegt doch für diese Beamtengruppe sowohl in der konstitutionellen Monarchie als auch in der parlamentarischen Demokratie die Problematik nach Herkunft und Funktion auf einer anderen Ebene. Nicht berührt wird ferner der Richterstand. Er nimmt seit der Trennung von Justiz und Verwaltung als die rechtsprechende Gewalt eine Sonderstellung ein, die auch in der Verfassungsgesetzgebung bzw. in den Beamten- und Richtergesetzen gebührend berücksichtigt worden ist. Schließlich ist durch die Begrenzung des Themas auf den Bayerischen Landtag die Frage der Beamten-Inkompatibilität auf der Kommunalebene nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

ERSTER TEIL:
DER BEAMTENABGEORDNETE IM BAYERISCHEN LANDTAG VON 1819 BIS HEUTE (1966)

I. ZUR GESCHICHTE DES BAYERISCHEN UND PREUSSISCHEN BERUFSBEAMTENTUMS BIS ZUM ANFANG DES 19. JAHRHUNDERTS

Das Dienst- und Lehensverhältnis der ritterlichen Ministerialien in fränkischer Zeit gilt als die Vorstufe des Beamtentums. Doch erst mit den "gemieteten Doktoren" des 15. und 16. Jahrhunderts [1] bildet sich auf Grund römisch-rechtlich rezipierten Dienstmietevertragsrechts ein Fürst-Diener-Verhältnis heraus, dessen Inhalt in der vornehmlich lebenslänglichen Anstellung auf "Wohlverhalten", dem Versprechen einer Leistung von "operae" einerseits, und in der Verpflichtung des Fürsten zum Schutz seines Dieners, bzw. der Zusicherung, nicht ohne Grund entlassen zu werden, andererseits beruht [2].

Bereits hundert Jahre vor dem absoluten Staat Friedrich Wilhelms I. versucht Maximilian I. von Bayern, ein Beamtentum zu schaffen, dessen Attribute Tüchtigkeit, Pflichttreue, Gewissenhaftigkeit und Arbeitsamkeit sind [3].

Wenn auch bis zur Wende des 18. Jahrhunderts sowohl in Preußen als auch in Bayern das vorherrschende Wesensmerkmal des Beamtentums in einer persönlich-patrimonalen Bindung [4] zwischen Fürst und Diener zu sehen ist, so entwickelt

---

1) Albert Lotz, Geschichte des deutschen Beamtentums, Berlin 1909, S. 59; Otto Hintze, Der Beamtenstand (Vorträge der Gehe-Stiftung zu Dresden, Bd. III), Leipzig 1911, S. 24 ff.; Fritz Winters, Abriß der Geschichte des Beamtentums, 2. Aufl., Mannheim-Berlin-Leipzig 1929, S. 25 ff.

2) A. Lotz, Geschichte, a.a.O., S. 59 ff.; Fr. Winters, Geschichte, a.a.O. S. 30; diese Zusicherung ist freilich oft willkürlich durch die Fürsten durchbrochen worden.

3) A. Lotz, Geschichte, a.a.O. S. 278.

4) Vgl. dazu Karl Salomo Zachariä, Vierzig Bücher vom Staate (in 7 Bänden) 2. Aufl. 1839-1843, S. 201 Buch 35 Bd. 6; ders. 1. Aufl. (in 5 Bänden) Stuttgart-Tübingen 1820-1832, 4.Bd. S. 337 ff.; A.W. Heffter, Beiträge zum deutschen Staats- und Fürstenrecht, 1829, S. 125 ff.; F. Meisterlin, Die Verhältnisse der Staatsdiener nach rechtlichen Grundsätzen entwickelt, 1838, passim; C.L. von Haller, Die Restauration der Staatswissenschaft, Bd. II, 2. Aufl., Winterthur 1820, S. 141 ff.; vor allem Hermann Rehm,

sich im Gegensatz zu Preußen das bayerische Beamtentum dank einer organisatorischen Durchgliederung und Vereinheitlichung der Behördenorganisation [1] zu einer Kraft im Staate, die nicht nur von oben dirigiert zu werden brauchte, sondern aus sich selbst heraus schöpferisch tätig wurde. [2] Dies änderte sich erst gegen Ende des 18. Jahrhunderts, als unter dem Pfälzer Karl Theodor [3] ein allgemeiner Verfall der Beamtenbehörden einsetzte. Dem Niedergang folgte unter Kurfürst Maximilian IV. Joseph [4] und seinem Reformer Maximilian Freiherr von Montgelas der Wandel, der auch in Preußen in Theorie und Praxis unter der Überschrift steht: "Vom Fürstendiener zum Staatsdiener" [5].
Montgelas beseitigt das Unwesen der Stellenanwartschaften und des Stellenkaufs, er setzt neue Bestimmungen über Disziplin und Vorbereitungsdienst, erläßt Vorschriften für die verschiedensten Beamtenrechtsfragen und schränkt die Privat-

---

Fortsetzung der Fußnote 4) von Seite 45
Die rechtliche Natur des deutschen Staatsdienstes nach deutschem Staatsrecht historisch-dogmatisch dargestellt, in: Annalen des Deutschen Reichs (Hirths Annalen) 1884 S. 565 ff., 651 ff. und 1885 S. 65 ff.; Carl Welcker, Artikel "Staatsdienst" im Staatslexikon, herausg. von Carl von Rotteck und C. Welcker, 2. Aufl. 1. Bd., Altona 1848, S. 300 f.

1) A. Lotz, Geschichte, a.a.O S. 279; Herman Finer, Der moderne Staat - Theorie und Praxis - 3 Bde., Stuttgart-Düsseldorf 1958, Bd. III S. 232 ff.; parallel zu dieser Entwicklung bietet die privatrechtliche Konstruktion des Dienstvertrages der zeitgenössischen Literatur des 17. Jahrhunderts die Möglichkeit, die "Untertanenstellung" gewissermaßen zu objektivieren mit dem realen Ziel, den fürstlichen Diener vor Willkür zu schützen. Vgl. Anonyme Beiträge in Schlözers Staatsanzeigen, H. 29 (1785) S. 3 ff.

2) Vgl. A. Lotz, Geschichte, a.a.O. S. 299; dies ist ein Wesenszug, der wohl auch als Grundlage für die 1818 geschaffene kommunale Selbstverwaltung gewertet werden kann.

3) 1777-1799.

4) 1799-1825.

5) Nicolaus Thaddäus Gönner ist wohl der erste, der in seiner Monographie: Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet, Landshut 1808, Kritik an der privatrechtlichen Beziehung zwischen Diener und Fürst übt: "Staatsdienste gehören zum öffentlichen Recht und müssen nach der Natur des Staates aus sich selbst ohne Einmischung privatrechtlicher Normen beurteilt werden". S. 143; vgl. auch S. 83 ff., 189 ff., 266 ff.

rechtssphäre des Beamten zugunsten des Staates ein. Die damit geschaffene Staatsdienerstellung wurde maßgeblich in der bayerischen Hauptlandespragmatik [1] verankert.

Auch in Preußen wandelte sich das Beamtentum, und zwar nicht nur in Bezug auf die Organisationsformen, sondern auch soziologisch-strukturell [2]. Anstelle des "alleruntertänigst stets gehorsamen königlichen Bedienten", von dem noch Friedrich Wilhelm I. bekannterweise sagte: "Sie sollen nach meiner Pfeife danzen oder der Deufel hole mir!" [3], ein Diener, der von Friedrich II. jederzeit entlassen werden konnte, da doch "jeder Particulier" die Befugnis habe, "seine Bedienten wegzujagen" [4], trat nunmehr ein anderer Typ in Gestalt des gebildeten, intelligenten, gut informierten und erzogenen Staatsdieners in Erscheinung [5].

---

1) Konstitutionelle Hauptlandespragmatik vom 1.1.1805 (Churpfalz-baierisches Reg.Bl. VII. Stück vom 13.2.1805, S. 266 ff.)
Der Artikel IX der Churpfalz-baierischen Haus- und Staats-Fidei-Komißpragmatik vom 20.10.1804 (Reg.Bl. 1805 Spalte 161-179) schuf als Hauptstaats- und Familiengrundgesetz die Anwartschaften und Errichtung neuer erblicher Ämter ab und bereitete damit den Boden für die folgende Hauptlandespragmatik. Sie regelte "die Verhältnisse der Staatsdiener, vorzüglich in Beziehung auf ihren Stand und Gehalt". Diese "Dienstpragmatik" (Verordnung) wurde vom "Staatsdieneredict" (Edict über die Verhältnisse der Staatsdiener vom 26.5.1818; Beilage IX zu Titel V § 6 der Verfassungsurkunde vom 26.5.1818, vgl. auch Titel X § 3, VIII § 4 der Verfassungsurkunde von 1818 des Königreichs Bayern, abgedr. in der Expedition des Gesetzes- und Allgemeinen Intelligenzblattes S. 60 ff.) abgelöst. Vgl. dazu auch Walter Schärl, Die Zusammensetzung der bayerischen Beamtenschaft von 1806 bis 1819, in: Reihe Münchner Historische Studien, Abt. Bayer. Geschichte, Bd. 1, 1955 München, sowie Hermann Wax, Die Gehorsamspflicht des Bayerischen Beamten, Diss. München 1960, S. 1 ff.

2) worauf Hans Rosenberg, Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy, The Prussian Experience 1660-1815, Cambridge, Mass. 1958, S. 175 ff. ausführlich eingeht.

3) Zit. bei O. Hintze, Der Beamtenstand, S. 33.

4) Adolf Stölzel, Brandenburg-Preußens Rechtsverwaltung und Rechtsverfassung, Bd. 2, Berlin 1888, S. 301.

5) H. Rosenberg, Bureaucracy, S. 189; über das Verhältnis von Adel und Bürgertum im Beamtentum vgl. Ferdinand Fischer, Preußen am Abschluß der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, Berlin 1876, S. 106; Walter Tietgen, Der Zugang zu den Ämtern des öffentlichen Dienstes, in: Festschrift zum hundertjährigen Bestehen des deutschen Juristentages, Bd. 2, Karlsruhe 1960, S. 331; Otto-Ernst Schüddekopf, Die deutsche Innenpolitik im letzten Jahrhundert und der konservative Gedanke, Braunschweig 1951, S. 8 ff.

Dieser Staatsdiener repräsentierte einen sich festigenden, der persönlichen Fessel des Monarchen entwachsenden selbständigen und homogenen Stand. Seine Aufgaben sollten fortan nicht mehr von Bedienten "ohne eigene Einsicht und ohne eigenen Willen", sondern von "selbständigen und selbsttätigen" Staatsdienern mit "voller Verantwortlichkeit" [1] ausgeführt werden.
Besonders das Merkmal der geistigen Selbständigkeit [2] charakterisiert den Beamten [3] an der Wende des 18. Jahrhunderts zum Unterschied vom "fonctionnaire" oder "employé" bzw. "civil servant". Die gesicherte, lebenslängliche Anstellung [4] ist ein weiteres Attribut des "neuen" Beamtentums.

Das somit kurz gezeichnete Bild wäre jedoch unvollständig, wenn es nicht in das Verhältnis zum ebenso sich gewandelten Staatsbegriff und zur Monarchenstellung gebracht würde.

---

1) Vorspruch des preußischen Publicandums vom 16.XII.1808, abgedr. in: Neue Sammlung preußischer Gesetze u. VO, Bd. I, S. 11 f.; die gleichen Züge finden sich in den Reformen Montgelas, vgl. dazu A. Lotz, Geschichte, S. 524 ff.

2) H. Rosenberg, Bureaucracy, a.a.O. S. 175 ff.

3) Der Begriff "Beamter" wird im folgenden als Sammelbegriff verwendet - unabhängig von seiner historischen Entstehung - (erst im 19. Jh. hat die Bezeichnung "Beamter" den Begriff des "Staatsdieners" abgelöst, vgl. Franz Schnabel, Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert, Bd. 2, 2. Aufl. Freiburg 1949, S. 199). Eine Universaldefinition ist wegen der historischen, nationalen und kulturellen Verschiedenheit nicht möglich. Zumindest liegt ein Merkmal in einem besonderen, in der Regel durch Anstellung auf Lebenszeit begründeten Dienst- und Treueverhältnis gegenüber Monarch bzw. Volk, welches auf die Ausübung eines Amtes im Unter- und Überordnungsverhältnis gerichtet ist; vgl. dazu im einzelnen z.B. Staat und Politik (1964), Artikel "Beamtenwesen", S. 35 ff.; zur Begriffsbestimmung für den Beamten der heutigen Zeit vgl. u. S.117 Anm. 6.

4) Vgl. dazu N. Th. Gönner, Staatsdienst, a.a.O. passim, bes. S. 101 ff., 114 ff.; C. Th. Perthes, Der Staatsdienst in Preußen, 1838, S. 44 ff.; F.C. Dahlmann, Die Politik, auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände zurückgeführt, Bd. I, 1835, S. 250 ff.; A.W. Heffter, Beiträge zum deutschen Staats- und Fürstenrecht, 1829, S. 106 ff.; Friedrich Julius Stahl, Die Philosophie des Rechts, Bd. II, 2. Abt. 2. Aufl. 1845-1847, S. 251 ff.; Heinrich Zöpfl, Grundsätze des allgemeinen und deutschen Staatsrechts, 2 Teile, 4. Aufl. 1856, T. II, S. 780.

Ausgehend von den Einflüssen der idealistischen Staatsethik Hegels [1] wird die bis dahin geltende Auffassung der rationalistischen Rechts- und Staatslehre des 18. Jahrhunderts [2] abgelöst von der Interpretation des Staatsbegriffes als Institution, die als die "Wirklichkeit der sittlichen Idee" realiter in Erscheinung tritt [3].

Der institutionell verstandene Staat weist dem Monarchen eine gebundene Stellung zu; sie verknüpft ihn mit dem Staat zu einer wechselseitigen Bindung: "Der Monarch geht in der Anstalt des Staates auf und der Staat in der Person des Königs" [4].

Der Monarch bleibt zwar Souverän des Staates und insofern oberster Dienstherr aller Staatsdiener, umgekehrt wird auch das die Staatsdiener verpflichtende Band der Treue und das der Gehorsamspflicht zum Monarchen nicht berührt [5], doch entrückt der Monarch als "Personifikation" [6], als Organ [7] des Staates weitgehend der im Gegensatz zu früher praktizierten unmittelbaren, persönlichen Eingriffsmöglichkeit in die Struktur des Berufsbeamtentums [8]. Diese Entwicklung hat eine rechtliche Versachlichung der Beziehungen zwischen Monarch, Staat und

---

1) Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts, 1955, § 75 S. 80; § 277 S. 240; § 294 S. 256 f.

2) die den Staat rein individualistisch begreift als bloße Vereinigung von Individuen, geformt durch deren "einzelnen Willen", ... aus denen "nur das Gemeinschaftliche ... als bewußtem im allgemeinen Willen" hervorgeht, und die den Staat "durch ihre Willkür, Meinung und beliebige ausdrückliche Einwilligung" vertragsmäßig begründen; vgl. G.W.F. Hegel, unter Hinweis auf Rousseau, a.a.O. § 258 S. 209 f.

3) G.W.F. Hegel, a.a.O. §§ 257 f. S. 207 ff.; zu ähnlichen Ergebnissen kommt F.J. Stahl in seiner theokratischen Staatslehre (vgl. Philosophie des Rechts Bd. II 2. Abt. S. 1 ff., 102 ff.), der in dem Staat ein "sittlich-intellektuelles Reich die "Anstalt der Beherrschung der sittlichen Ordnung des Gemeinlebens" (Stahl, a.a.O. Bd. II 1. Abt. S. 172) versteht.

4) F.J. Stahl, a.a.O. S. 17, vgl. dazu G.W.F. Hegel, a.a.O. § 279 S. 242 f.

5) Hierzu u.a. A.W. Heffter, Beiträge S. 131 f.; H.A. Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht, Teil II S. 39 f.; F.J. Stahl, a.a O. Bd. II 2. Abt. S. 249; N.Th. Gönner, Staatsdienst S. 196 ff., 199 ff., 202 ff.; Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, 4. Aufl. 2. Bd. München 1868, S. 139 f.

6) F.J. Stahl, a.a.O. Bd. II S. 211 (2. Abt.), S. 249; H.A. Zachariä, a.a.O. Teil I S. 44.

7) Zur Organtheorie vgl. z.B. Arnold Köttgen, Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie, Berlin-Leipzig 1928, S. 9 ff.

8) Vgl. H. Rosenberg, Bureaucracy, S. 189 ff.; F.J. Stahl, a.a.O. S. 250; Fritz Hartung, Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Berlin 1964, S. 117 ff., 121 ff.

Beamtentum zur Folge [1]. Die ideellen Bindungen werden jedoch dadurch nicht gestört, was sich vor allem in dem positiv-rechtlich kaum faßbaren Phänomen der Treupflicht [2] dokumentiert.

Es zeichnen sich daher zu Beginn des Frühkonstitutionalismus die folgenden Linien ab: Mit der schon aus dem Absolutismus überkommenen, umfassenden Exekutivgewalt des Monarchen verbindet sich die nicht zu unterschätzende ideelle Wirkung des Treuegelöbnisses vor allem in Preußen zu einem starken Bollwerk gegen konstitutionelle Bestrebungen. Andererseits wird durch die Entwicklung zu einem persönlich unabhängigen Beamtentum nicht nur theoretisch eine Grundlage für liberal denkende Beamte geschaffen: die praktischen Beispiele im frühkonstitutionellen Bayern und Baden bestätigen dies. Zwei Tendenzen stehen sich in der konstitutionellen Entwicklung gegenüber:
Je mehr sich das Parlament zum politischen Gegenpol der Krone entwickelt, desto mehr muß der Monarch die Exekutivgewalt seines Staates stärken und desto mehr wächst die politische Interdependenz zwischen Monarch und Beamtentum. Demgegenüber finden sich in dem lebenslänglich materiell versorgten und geistig gewandelten Beamtentum Kräfte, die nach größerer politischer Unabhängigkeit streben. Beide Richtungen sind Teil der Spannungen zwischen Krone und Parlament; ihr zeitlich und örtlich differenziertes Verhältnis zueinander reflektiert sich besonders deutlich in der jeweiligen Stellung des Beamtenabgeordneten. In seiner Person überschneiden sich die Kreise des Berufsbeamtentums und des parlamentarischen Systems.

---

1) Vgl. A. Köttgen, Berufsbeamtentum S. 9 ff.

2) Vgl. dazu Paul Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1. Aufl. 1876. S. 422; Carl Friedrich von Gerber, Grundzüge eines Systems des Deutschen Staatsrechts, 2. Aufl. Leipzig 1869; = Grundzüge des deutschen Staatsrechts, 3. Aufl. 1880, S. 117 Anm. 5, der hier zu dem Problem der Beamtenabgeordneten Stellung nimmt und insbesondere den größeren deutschen Staaten Schwierigkeiten voraussagt, wenn man auf diese "Doppelrolle" nicht verzichtet; "anderenfalls scheint es mir unvermeidlich, daß unser deutsches Institut (des Staatsdienstes, d. Verf.) allmählich durch das Prinzip der englischen Parteiwirthschaft verdrängt wird". (a. a. O. S. 118). Zur Treupflicht vgl. ferner G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 5. Aufl. 1899, S. 463 Anm. 1.

II. BEAMTENABGEORDNETE IN DER VERFASSUNGSGESCHICHTE BAYERNS BIS 1848

1. DER BEAMTE ALS ABGEORDNETER IN DEN LANDSTÄNDEN

Ein "unechter" Vorfahre des parlamentarischen Beamtenabgeordneten ist der Beamte, der in die vorkonstitutionellen "Landstände" bzw. "Landschaften" gewählt wurde [1]. Schon die Gegenüberstellung von "landständischer" Verfassung und "Repräsentativverfassung" [2] macht deutlich, daß ein beamteter Repräsentant der ersteren Institution nur aus einer bestimmten Landstandschaft, z.B. dem grund-

---

1) Zur landständischen Verfassung vgl. z.B. W. Clauß, Der Staatsbeamte, S. 27 ff.

2) Definiert von Fr. v. Gentz, zit. in der englischen Übersetzung bei H. Rosenberg, Bureaucracy, S. 207 Anm. 6. Es kann als die noch herrschende Auffassung bezeichnet werden, daß zwischen landständischer Verfassung und Repräsentativverfassungen des 19. Jahrhunderts scharf unterschieden werden muß und keine Übergänge zu finden sind (vgl. Ziegler, Handbuch der Politik, Kapitel: Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland, S. 399; Fr. Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 168; E. Fraenkel, Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus, in: ders., Deutschland, a.a.O. S. 20, oder Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 1960, S. 323 ff. Dennoch geben die soziologischen Aspekte der Vertretungskörperschaften Anlaß, diese Meinung in Frage zu stellen, um durch eine differenzierte Entwicklungstheorie eingeschränkt zu werden. Anknüpfungspunkte hierzu dürften der Census, die Wahl, der Proporz und die soziale Stellung der Wahlberechtigten zur Ständeversammlung sein. "Reste der alten Landschaft" (vgl. Rudolf Oeschey, Die bayerische Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818 und die Charte Ludwigs XVIII. vom 4. Juni 1814, München 1914, S. 72) finden sich insbesondere in der ständischen Gliederung der Abgeordneten, obwohl ein Abgeordneter durchaus das Allgemeininteresse zu vertreten eidlich sich verpflichtet hat, nämlich "nur des ganzen Landes allgemeines Wohl und Beste, ohne Rücksicht auf besondere Stände und Klassen ... zu beraten" (Tit. VII § 25 BayVU). Weitere Untersuchungen zum Thema der politisch-soziologischen Zusammensetzung süddeutscher Parlamente könnten bestätigen, daß von einem Bruch zwischen Ständewesen und Repräsentativverfassung ohne Übergänge nicht mehr gesprochen werden sollte. Vgl. dazu dauch Heinz Heidenreich, Die landständischen Überbleibsel in der neuen bayerischen Verfassung, Diss. 1949, S. 15 ff.

herrlichen Adel oder dem Magistrat einer standschaftsberechtigten Stadt hervorging und er insofern einerseits an die Weisungen seines Auftraggebers gebunden war und andererseits er eine oppositionelle Meinung gegenüber dem jeweiligen Landesherrn nur unter Gefahr des Verlustes seiner Stellung wagen konnte [1].

Dort aber, wo die Stände eine ausgebildete und gefestigte Position innehielten [2], bestimmten diese auf Grund der sogenannten "statuta de aulicis non admittendis" [3] über Zulassung und Ausschließung ihr unbequemer beamteter Standesgenossen.

Das Problem der Vereinbarkeit von Amt und Mandat stellt sich hier daher nur in einem sehr eingeschränkten Sinn, d.h. nur insofern, als das äußere Abhängigkeitsverhältnis den gewählten Beamten belasten konnte, und bedarf insofern keiner weiteren Erörterung.

2. DIE BAYERISCHE VERFASSUNG VON 1818

Bayerns Weg bis zur Verkündung einer konstitutionellen Verfassung [4] ist gekennzeichnet von den vielfältigen Einflüssen eines erstarkten Königtums, der Auseinandersetzung mit den französischen Vorstellungen über eine Rheinbundverfassung [5], von dem Widerstand der Stände, deren Rechte zwangsläufig beschränkt werden mußten [6], und schließlich von dem persönlichen Eingreifen des Reformers Montgelas, dessen Ideengut noch eng mit dem Absolutismus verbunden war [7].

---

1) Vgl. W. Clauß, Der Staatsbeamte a.a.O. S. 30.

2) z.B. im vorderösterreichischen Breisgau und in Württemberg.

3) Vgl. Murhard, Die kurhessische Verfassungsurkunde, erläutert und beleuchtet nach Maßgabe ihrer einzelnen Paragraphen, Bd. II S. 261.

4) Gustav Frh. von Lerchenfeld, Geschichte Bayerns unter König Maximilian Joseph I., Berlin 1854, S. 70 ff.; Lothar Sachs, Die Entwicklungsgeschichte des Bayerischen Landtags in den ersten drei Jahrzehnten nach der Verfassungsgebung 1818-1848, Würzburg o.J. S. 4 ff.; Max von Seydel, Bayerisches Staatsrecht, 2. Bd., 2. Aufl. Freiburg/Br. - Leipzig 1896, S. 409 ff.

5) Michael Doeberl, Rheinbundverfassung und bayerische Konstitution; Reihe: Sitzungsberichte der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, München 1924, passim; Zum Gesamtkomplex vgl. auch Fritz Zimmermann, Bayerische Verfassungsgeschichte vom Ausgang der Landschaft bis zur Verfassungsurkunde von 1818, 1. Teil, München 1940, passim.

6) Vgl. Bluntschli, Staatsrecht, S. 422; R. Oeschey, Die Bayerische Verfassungsurkunde, S. 3.

7) Vgl. R. Oeschey, a.a.O. S. 12.

Die bereits am 25.5.1808 verkündete "Konstitution" [1], die jedoch nie ausgeführt wurde, bildete zusammen mit dem Reskript des Königs Maximilian Joseph I. vom 17. September 1814 [2] die Grundlage für die Beratungen einer Kommission, die eine neue Verfassung vorbereiten sollte. Das Ziel lautete: Bildung einer "Nationalrepräsentation" in der Form einer Versammlung der Stände des Reichs, äußerlich gebildet nach englischem Vorbild aus zwei Kammern, jener der adeligen Reichsräte und der der Deputierten [3].

Die Kommission bestand aus königlichen Staatsdienern, deren Mehrheit a priori die Auffassung vertrat, daß "die eigentlichen Repräsentanten der Nation nur der König und seine Beamten sein könnten" [4]. Diese Einstellung ist es gewesen, die, verbunden mit dem Blick zum französischen und westfälischen [5] Vorbild, bei der Schaffung der verfassungsmäßigen Vereinbarkeit von Amt und Mandat Pate gestanden hat.

Die Deputiertenkammer als der hier interessierende Teil der "Nationalrepräsentation" sollte sich nach den Beschlüssen der Kommission zusammensetzen aus der Klasse der Städte und Märkte, der Besitzer der Herrschafts- und Ortsgerichte, der Landeigenen [6] und aus den Deputierten der Universitäten. [7]

Die übrigen Untertanen, deren Besitzungen unter der Herrschaft eines Grundherrn

---

1) vom 1. Mai 1808; vgl. G. Frh. v. Lerchenfeld, Geschichte, S. 40 ff.; L. Sachs, Entwicklungsgeschichte, S. 11; M.v. Seydel, Staatsrecht, S. 97 f.; R. Oeschey, a.a.O. S. 12.

2) "Die Revision der Verfassung von 1808 betreffend", abgedruckt in: G.Frh. v. Lerchenfeld, Geschichte, Anmerkungen 2. Abschn. S. 336.

3) Ebenda, Anh. VIII 1 S. 338; dieses Ziel wurde freilich nicht erreicht.

4) G. Frh. v. Lerchenfeld, Geschichte, S. 72; überhaupt wird bei den Kommissionsberatungen deutlich, wie sehr eine starke Regierungsgewalt das leitende Motiv bei der Schaffung einer Verfassung war; vgl. dazu Zitate bei Ernst v. Moy, Lehrbuch des bayerischen Staatsrechts, Regensburg 1840-1846, I, 2.T. S. 134 ff.

5) Über die Bedeutung der westfälischen Verfassung als Vorbild der bayerischen Verfassung vgl. eingehend R. Oeschey, a.a.O. passim; Fr. Zimmermann, Bayerische Verfassungsgeschichte a.a.O. S. 147 Anm. 3; an der Vorbereitung der westfälischen Verfassung vom 17.11.1807 waren maßgeblich Franzosen beteiligt, vgl. R. Oeschey, a.a.O. S. 11 Anm. 1 u. S. 29 ff. Zum französischen Vorbild auch M. Doeberl, Rheinbundverfassung, S. 53, der dieses zwar anerkennt, den bayerischen Verfassungsvätern jedoch bescheinigt, daß sie sich "keineswegs in sklavischer Abhängigkeit" dazu befunden hätten.

6) d.h. die keinem Grundherrn untergebenen Güter.

7) München, Würzburg, Erlangen; vgl. Tit. VI § 9 e BayVU v. 1818.

standen (Grundholde), sollten ausgeschlossen bleiben, "weil sie schon durch die Grundherren vertreten" wurden [1].

Die Rechte der beiden Kammern [2] sollten die bestehenden besonderen Verfassungen, Privilegien, Erbämter und Landstände der Provinzen aufheben. Wenn auch die Kommissionsbeschlüsse nicht gleich verwirklicht wurden [3], so sind sie doch nicht ohne Wirkung auf die endgültigen Verfassungsberatungen des Jahres 1818 geblieben [4].

Am 26. Mai 1818 wurde die Verfassung feierlich verkündet [5]. Der erste Landtag [6] konstituierte sich 1819 und wurde am 4. Februar durch König Maximilian feierlich eröffnet [7].

---

1) G. Frh. v. Lerchenfeld, Geschichte, S. 73; es ist bemerkenswert, daß das passive Wahlrecht der Grundholden nur mit 8 gegen 6 Stimmen in der Sitzung vom 1. Dez. 1814 abgelehnt wurde (vgl. L. Sachs, Entwicklungsgeschichte, S. 16).

2) Vgl. dazu im einzelnen M. Doeberl, Entwicklungsgeschichte II S. 485; Fr. Zimmermann, Bayerische Verfassungsgeschichte, a.a.O. S. 60 ff., 144 ff.

3) Was sowohl in den außenpolitischen Ereignissen (Napoleon), als auch in den innenpolitischen Differenzen, nicht zuletzt verursacht durch Montgelas selbst, der am 2. Febr. 1817 gestürzt wurde, begründet lag (vgl. M. Doeberl, Entwicklungsgeschichte S. 37).

4) Vgl. die Verfassungs-Urkunde des Königreichs Bayern, München 1818, abgedruckt in der Expeditions-Ausgabe des Gesetz- und Allgemeinen Intelligenzblattes, München.

5) Vgl. M. Doeberl, Ein Jahrhundert bayerischen Verfassungslebens, München 1918, S. 45; R. Oeschey, a.a.O. S. 13.

6) Bis 1848 wurden die beiden Kammern unter dem Namen "Ständeversammlung" geführt. Die verfassungsmäßige Zusammensetzung der zweiten Kammer (vgl. Tit. VI, §§ 7-9 BayVU) zeigt einerseits, daß man von einer ständischen Gliederung in der Form der alten Landstände nicht mehr sprechen kann, da die Kammer nunmehr aus fünf verschiedenen "Klassen" zusammengesetzt ist; andererseits ergibt diese Struktur keine "Nationalrepräsentation" i.S. der modernen Repräsentativverfassungen. Vgl. auch S. 51 Anm. 2.

7) Vgl. M. Doeberl, Jahrhundert, S. 63 f.

3. DIE BERUFLICHE ZUSAMMENSETZUNG DER ABGEORDNETENKAMMER VON 1819 BIS 1848

Die durch Titel VI §§ 7-9 Bayerische Verfassungsurkunde grundsätzlich klassifizierte Repräsentanz des Volkes läßt auf den ersten Blick keinen großen Spielraum für eine von Wahlperiode zu Wahlperiode sich ändernde berufliche Gliederung der Abgeordnetenkammer. Setzt sich doch die zweite Kammer der Stände-Versammlung aus fünf Klassen zusammen, von denen die Klasse der adeligen [1] Gutsbesitzer ein Achtel der Abgeordnetensitze stellen darf, die der Geistlichen (katholische und protestantische) ein weiteres Achtel, die der Städte und Märkte ein Viertel, die der "übrigen Landeigentümer, welche keine gutsherrliche Gerichtsbarkeit ausüben", zwei Viertel der Abgeordneten, sowie jede der drei Universitäten ein Mitglied [2].

Wie die Zusammenstellung der Berufe zeigt [3], lag in der ersten Wahlperiode von 1819 bis 1822 das Schwergewicht bei Vertretern der freien und selbständigen Berufe, die über die Hälfte der Sitze besaßen, gefolgt von einem Drittel der im öffentlichen Dienst Beschäftigten [4]. Ein entscheidender Wandel vollzog sich

---

1) Das Verhältnis von Adel und Bürgerlichen in der bayerischen Abgeordnetenkammer wurde in erster Linie bestimmt von der Klassenwahlordnung selbst. Außer den Adeligen in der 1. Klasse sind in der 4. und 5. Klasse eine Reihe Adeliger anzutreffen, so daß der Prozentsatz in der Zeit von 1819 bis 1848 relativ konstant bleibt (zwischen 15% und 23%). Als politischer Faktor kann der Adel jedenfalls nicht gewertet werden, denn sowohl konservative als auch liberale Anschauungen wurden im Adel vertreten, wie sich aus den folgenden Untersuchungen ergibt.

2) Die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze wurde gemäß Titel VI § 8 BayVU nach der Zahl der Familien im Königreich Bayern bestimmt, wobei auf 7 000 Familien ein Abgeordneter fiel. Von 1819 bis 1848 stieg die Zahl von 115 Sitzen auf 144, vgl. Schaubild S. 57.

3) Eine Statistik der beruflichen Zusammensetzung der Abgeordneten ist nur mit Einschränkungen aussagefähig. Die Quellen geben häufig zwei Berufe an, wie z.B. Gutsbesitzer-Staatsbeamter, Brauer-Bürgermeister, Brauer-Posthalter etc. Bei der Auswertung wurde dabei derjenige Beruf zugrundegelegt, der entweder in folgenden Wahlperioden als alleinige Bezeichnung erschien oder aber in den Stenographischen Berichten im Text selbst erwähnt wurde.

4) Wie im folgenden (S. 72 f.) noch ausgeführt wird, müssen zum öffentlichen Dienst auf staatlicher Ebene neben den Beamten der allgemeinen Verwaltung und der Justiz vom Gesichtspunkt der damals offiziellen Regierungsseite aus die Advokaten ebenfalls zu den "dem öffentlichen Dienst

bereits in der folgenden Wahlperiode, in der der öffentliche Dienst sehr viel stärker vertreten ist, und zwar auf Kosten der freien und selbständigen Berufe. Seit 1825 nahm die Gesamtzahl der im öffentlichen Dienst stehenden Abgeordneten zwar mäßig ab, sank jedoch bis 1848 nie unter ein Drittel der Gesamtsitze.

4. DER BEAMTENABGEORDNETE IN DER THEORIE BAYERISCHER LIBERALER

Bayern nimmt in der Entwicklungsgeschichte des süddeutschen Liberalismus keine führende Rolle ein. Liberale parlamentarische Wortführer vom Range der Württemberger Ludwig Uhland oder Paul Pfizer, oder der badischen Abgeordneten wie Karl von Rotteck oder Karl Theodor Welcker weist die bayerische Abgeordnetenkammer nicht auf.

Wenn auch in den Kammerverhandlungen unmittelbar nicht auf die liberale Kammerarbeit jener Kräfte Bezug genommen wird, so ist deren Einfluß nicht zuletzt über den Umweg der benachbarten Pfälzer und den ihnen zugeschriebenen radikalen Liberalismus [1] eingeströmt.

Während die süddeutschen, nicht-bayerischen Staatsrechtslehrer und Politiker in vielfachen Äußerungen Stellung nahmen zu der Problematik der Beamtenabgeordneten [2], finden sich unter den geistigen Führern der bayerischen liberalen Bewegung nur wenige, die in diesem Zusammenhang zu nennen sind.

Fortsetzung der Fußnote 4) von Seite 55
verpflichteten Individuen" (vgl. § 44 Tit.c BayVU v. 1818 (Beilage X zum VI. Titel § 10) hinzugerechnet werden.
Auf der Kommunalebene ist zu beachten, daß sich die Trennung von rechtskundigen und nicht-rechtskundigen Bürgermeistern nur schwer aus den Quellen entnehmen ließ, eine Unterscheidung, die für die Qualifikation eines öffentlichen Dieners einerseits und eines reinen Ehrenamtes ohne staatlichen Einfluß andererseits von Bedeutung war. Andere Kriterien, wie z.B. die Größe der Stadt oder eine weitere Berufsangabe trugen zur Klärung bei.

1) Vgl. dazu Franz Kastner, Das Auftreten der Pfälzer auf dem ersten bayerischen Landtag 1819/1822, Diss. München 1916, passim.

2) Vgl. die Literaturangaben in der aufschlußreichen Arbeit von Theodor Wilhelm, Die Idee des Berufsbeamtentums, Tübingen 1933, S. 49 ff.

DIE BERUFLICHE ZUSAMMENSETZUNG DER ABGEORDNETENKAMMER VON 1819 BIS 1848

Beginn der Wahlperioden:	1819	1825	1831	1837	1840	1845
Öffentlicher Dienst						
Staat:						
Allg. Verwaltung	11	20	15	16	12	12
Justiz	8	6	7	7	5	5
Advokaten u. Notare	3(N)+	2(A)++	5(A)	10(A) 1(N)	1(A)	5(A)
Hof	-	-	-	-	-	1
Militär	-	1	2	2	3	1
Hochschulprofessoren	3	3	3	3	3	3
Kreisschulräte	1	-	-	-	-	-
Pensionisten	4	1	2	3	2	2
Kommunen:						
Kommunalbeamte	1	9	6	7	15	4
Bürgermeister u. Gemeindevorsteher	7	13	14	9	15	13
Landräte +++	-	4	-	-	-	-
Öffentlicher Dienst insgesamt:	38(=34%)	59(=50%)	54(=41%)	58(=44%)	56(=41%)	46(=32%)
Freie und selbständige Berufe						
Brauer	15	14	10	11	9	18
Fabrikanten	3	5	5	6	9	6
Gastwirte	6	5	6	9	12	9
Grundbesitzer	-	-	-		-	1
Gutsbesitzer	24	12	27	21	16	21
Handwerker	1	1	2	-	-	2
Kaufleute	9	4	7	11	12	12
Landwirte	3	2	1	-	5	10
Privatleute	-	3	-	1	-	-
Freie und selbständige Berufe insges.	61(53%)	46(=39%)	58(=47%)	59(=44%)	63(=47%)	79(=55%)
Angestellte						
im Dienst der Kirchen katholische Geistliche	10	10	11	11	11	12
evangelische Geistliche	5	4	4	4	5	6
Privat als Facharbeiter	1	1	1	-	-	-
Rentner	-	-	-	-	-	1
Angestellte insgesamt:	16(=13%)	15(=11%)	16(=12%)	15(=12%)	16(=12%)	19(=13%)
Abgeordnete insgesamt:	115	120	128	132	135	144

+) = Notare ++) = Advokaten +++) Über Begriff und Stellung der Landräte in Bayern vgl. S. 184 Anm. 1.

a) Zu ihnen gehört vornehmlich der Staatsrechtslehrer und Politiker Wilhelm Joseph Behr [1]. Er zählt nach seiner Wahl in den 1. Landtag bereits zur Regierungsopposition. Mit für die damalige Zeit recht gewagten Worten formuliert er: "Der König und, was wir ihm schuldig sind, wird von uns nie über dem Volke -, das Volk, und, was wir ihm schulden, nie über dem Könige vergessen werden" [2]. In den Reaktionsstrudel nach 1831 wurde auch Behr gerissen. Als der Regierung Behrs liberale Ansichten und dessen "starre, unbeugsame Folgerichtigkeit" [3] zu unbequem wurden, entzog sie ihm zunächst die ordentliche Professur an der Universität Würzburg, um ihm auf diesem Wege das Recht zur Vertretung der Universitäten in der Klasse V [4] zu nehmen.

Behr gehörte zu jenen alten Liberalen, die auf konstitutionellem Wege die Reformen erstrebten. Seine Thesen zu einer neuen Verfassung beruhen auf den Lehren Rousseaus und Montesquieus. So fordert Behr "gemeinsames Zusammenwirken zwischen Fürst und Volk im Wege des Vertrages" [5], jedoch lehnt er eine unmittelbare Volksvertretung "aus praktischen Gründen" [6] ab.

Behrs Vorschläge zum Zweikammersystem und zur Wahlgestaltung sind von englischen und französischen Vorbildern beeinflußt [7]. Zum aktiven und passiven Wahlrecht schreibt er: "Jeder kann wählen aus der Gesamtheit der aktiven Staatsbürger, ohne auf den Stand oder auf die Eingesessenen des Bezirkes, welchem er angehört, beschränkt zu sein; und jeder kann gewählt werden, der, in welchem Bezirk er auch wohnen möge, aktiver Staatsbürger, über 30 Jahre alt und unbescholtenen Rufes ist" [8]. Dieser Satz erfährt eine Einschränkung, die unmittelbar unser Thema berührt: "Nur allein alle Hof-, Staats- und Militärbediensteten sind, als zu dem zu kontrollierenden Teil gehörig, von der Wählbarkeit ausgeschlossen, wenn sie nicht diesen ihren Dienstverhältnissen für immer entsagen" [9]. Die Be-

---

1) Geb. am 26. August 1775 in Sulzheim bei Gerolzhofen/Unterfranken; über seinen Lebenslauf vgl. Fr. Leininger, Behr, Wilhelm Joseph, Staatsrechtslehrer und Politiker, in: Anton Chroust, Lebensläufe aus Franken, 4. Bd., Veröffentlichungen der Gesellschaft für Fränkische Geschichte, Würzburg 1930, S. 29 ff.; ferner: E.R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. I, S. 363.

2) Zit. bei Leininger, a.a.O. S. 35.

3) G. Frh. v. Lerchenfeld, Geschichte, S. 285.

4) § 9 e Tit. VI BayVU.

5) W.J. Behr, Bedürfnisse und Wünsche der Bayern, Stuttgart 1830, S. 22 ff., 26 f.; vgl. auch Fr. Leiniger, a.a.O. S. 47.

6) W.J. Behr, a.a.O. S. 26 f., 31 ff., 35.

7) W.J. Behr, a.a.O. S. 104 ff. u. passim.

8) W.J. Behr, Bedürfnisse, Anhang "Versuch", S. 311, § 84.

9) W.J. Behr, Bedürfnisse, Anhang "Versuch", S. 311, § 84.

gründung für die Inkompatibilität von Amt und Mandat liegt nach Behr also in dem Prinzip der Gewaltenteilung damaliger Erkenntnis [1] und der damit verbundenen Kontrollfunktionen. Er betont, daß "es widersinnig wäre, die Controlle von dem zu controllierenden Theile selbst sich wählen und bestimmen zu lassen" [2].

Diese Vorstellungen stehen der Wirklichkeit einer politisch gesteuerten Vereinbarkeit von Amt und Mandat gegenüber, manifestiert in dem "Bewilligungsparagraphen" 44 c Bayerische Verfassungsurkunde [3]. Behr erregt sich begreiflicherweise als selbst vom § 44 c BayVU Betroffener über den Mißbrauch dieser Bestimmung. In erster Linie kritisiert er die Anwendung des Paragraphen auf Gemeindebeamte, denen der Eintritt in die Kammer versagt wurde, und zwar "notorisch gerade denjenigen, die in der vorausgegangenen Periode der Ständeversammlung mit der größten Redlichkeit, Tüchtigkeit und anstandsvollstem Freimuthe ihre schwere Pflicht zu erfüllen, das Vertrauen ihrer Committenten zu rechtfertigen sich bestrebt hatten" [4].

Die "eigentliche Tendenz jenes § 44 c" aber mündet nach Behr ein in das "völlig verzerrte Bild der Volksrepräsentation", denn "wollte man dem Volke zumuten, volles Vertrauen zu bewahren auf eine, von der Regierung selbst auserlesene Kontrolle der Regierungsthätigkeit, von einer solchen Kontrolle ein kräftiges Abwehren der ihm etwa drohenden Gefahren zu erwarten? Hat sie nicht selbst durch den sich vorbehaltenen Einfluß auf die Bildung dieser Kontrolle das Fundament dieses Vertrauens zu einem großen Teil untergraben?" [5]

Behr verkennt nicht die besondere Situation des jungen bayerischen Parlaments, wenn er schreibt, er sei überzeugt, daß es besser sei, Staatsbeamte aus der Volksvertretung fernzuhalten, aber dies sei vorläufig nicht nur aufgrund der Verfassung unmöglich, sondern vor allem, weil "den Staatsbürgern noch die Kenntnisse zu zweckmäßiger Entwicklung auf die Gesetzgebung und zur Kontrolle der Verwaltung (!) fehlten" [6]. Wenn schon die Vereinbarkeit von Amt und Mandat zugelassen und auch aus praktischen Erwägungen "als notwendiges Übel" vorläufig

---

1) Vgl. zur Gewaltenteilung S. 133 ff.

2) W.J. Behr, Dringende Erinnerung an die nun über 6 Monate versammelten Abgeordneten des bayerischen Volkes, Würzburg 1831, S. 21.

3) Über dessen praktische Bedeutung vgl. weiter S. 62 ff.

4) W.J. Behr, Bedürfnisse, S. 91.

5) W.J. Behr, Bedürfnisse, S. 92.

6) W.J. Behr, Präsidialakten, Personen Nr. 10 N.P. 161, Bayer. Staatsarchiv Würzburg: "Hochverehrtes Mitglied der Kammer der Abgeordneten", zit. bei Eva Peiffer, Wilhelm Joseph Behr, Emsdetten/Westf. 1936 S. 44.

beizubehalten sei, so ist nach Behrs Auffassung das Instrument des § 44 c BayVU nicht geeignet, eine unbeeinflußte Zusammensetzung der Abgeordnetenkammer zu erreichen; denn welcher Beamtenabgeordnete würde es wagen, frei und offen zu opponieren, wenn ihm "warnende Beispiele" vorexerziert wurden [1]?
Diese Auffassung über den § 44 c BayVU ist nuancierter als die Ansichten vieler bayerischer liberaler Stimmen, die, wie das Blatt "Konstitutionelles Bayern" herausstellt, durch "wirklich freie Wahlen, welche nicht durch den § 44 c getrübt werden dürfen" [2], inzident die Vereinbarkeit von Amt und Mandat herbeiführen wollten.

b) Der Rechtsgelehrte und liberale Abgeordnete Johann Adam von Seuffert[3], der nach seiner Wahl zum Abgeordnetenhaus äußerte, er wolle "mit Mäßigung und Besonnenheit, ohne Oppositionssucht, aber mit Festigkeit und Unabhängigkeit" wirken, und er würde "für die Sache des Lichtes und der verfassungsbedürftigen Freiheit, wenn es sein muß, die Interessen des Volkes auch der Regierung gegenüber vertreten" [4], nahm in seiner Streitschrift über die Anwendbarkeit des § 44 c BayVU [5] gegen die erweiterte Interpretation Stellung und verneinte aus juristischen Erwägungen die im Titel gestellte Frage und verlangte vom Landtag eine endgültige Entscheidung [6].
Seuffert ist über eine rein positiv-rechtliche Interpretation des Beamtenabgeordnetenproblems nicht hinausgegangen. Politische oder staatsrechtliche Erwägungen, wie sie bei Behr anklingen, hatten in seinen Stellungnahmen keinen Raum.

---

1) W.J. Behr, Bedürfnisse, S. 91 ff.

2) 1830 S. 54 ff.

3) Geb. am 15.3.1794, gest. am 8.5.1857. Sohn des zweiten Präsidenten der bayerischen Abgeordnetenkammer 1819, Professor in Würzburg bis 1831 (vgl. Lebenslauf in: Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtspflege, 1858 Bd. IV S. 455 ff. u. Allg. Deutsche Biographie, 34. Bd. Leipzig 1892, S. 60) wenn auch Seuffert nicht auf Grund des § 44 c BayVU von der Abgeordnetenkammer nach 1831 ferngehalten worden ist, so wurde er doch mittels Quieszierung als Universitätsprofessor und Versetzung als Appellationsgerichtsassessor nach Straubing aus dem politischen Wirkungskreis verbannt, da die Regierung zur Ansicht gekommen war, daß er allzu bedenklich "zur Demokratie hinneige" (Heigel, Allg. Dt. Biogr. a.a.O. S. 61).

4) Zit. in U.V. Weech, J.A. v. Seuffert, in: Chroust, A., Lebensläufe, a.a.O. S. 384.

5) "Sind die Kommunaldiener nach § 44 c gebunden, zu ihrem Eintritt in die Ständeversammlung die königliche Bewilligung nachzusuchen?" Würzburg 1831.

6) Diese Entscheidung fiel jedoch erst endgültig 1846, vgl. S. 77.

c) Eine in der bayerischen Landtagsgeschichte hervorragende Persönlichkeit, der Staatsbeamte und Politiker Ignaz von Rudhart [1], verhielt sich zu der Frage der Beamtenabgeordneten neutral [2]. Das entspricht seiner Art eines politischen Taktikers, der es einerseits mit der Regierung nicht verderben wollte, andererseits aber doch mit den liberalen Strömungen seiner Zeit sympathisierte. Rudhart nimmt England und dessen Verfassungsentwicklung als Vorbild, eine Verfassung, "die durch ruhige, unwandelbare Haltung des Volkes im Lauf von Jahrhunderten entstand" [3]. Im Vorwort seiner "Geschichte der Landstände in Baiern" [4] heißt es: "Die jüngst aufgeworfene Frage, ob ein Staat einer Verfassung bedürfe, (ist) gerade das Zeichen unserer allertiefsten Versunkenheit. Auf der anderen Seite geht auch unsere Hoffnung nicht so weit, daß wir der Einführung ... einer englischen Freiheit und Verfassung ... entgegensehen; diese ist eben eine wahrhaft englische, welcher wir bei unserem politischen Sündenfalle nicht fähig sind, und welche sogar die wenigsten Deutschen begreifen".

Aus dieser Erkenntnis fließt zwar die Forderung nach dem "Prinzip der Wahlfreiheit" und die "Zulassung einer größtmöglichen Zahl von wahlberechtigten Bürgern", doch wird sie eingeschränkt durch Zweifel. Die Forderung der englischen "Radikalen", das allgemeine aktive und passive Wahlrecht einzuführen, bedeutet für Rudhart gewissermaßen eine Beschränkung der Wahlfreiheit, weil das Volk (=Pöbel") nicht politisch reif sei [5].

In dieser Haltung spiegelt sich das für viele Liberale zutreffende Dilemma: Einerseits herrscht der Wunsch nach einer klaren Trennung der Gewalten nach dem Motto: "Niemand kann zweien Herren dienen!" [6] und damit die Forderung nach

---

1) Geb. am 11.3.1790, gest. am 11.5.1838. Vgl. sein Lebensbild in: Ferdinand Koeppel, Ignaz von Rudhart - Ein Staatsmann des Liberalismus, Diss., München-Berlin 1933

2) Vgl. F. Koeppel, a.a.O. S. 73; doch schreibt Rudhart an Bamberger Freunde, er "bedaure die anläßlich der Regierungsmaßnahmen aufgrund des § 44 c im Jahre 1831 unklugen Maßregeln des Ministeriums auf das schmerzlichste und beneide die Ausgeschlossenen, die eben dadurch in den Augen des Publikums höher gestellt seien als die, denen der Eintritt gestattet worden" (Hornthal, Zum bayer. Landtag 1831, I. Heft zit. bei Wilhelm Lempfrid, Die Anfänge des parteipolitischen Lebens und der politischen Presse in Bayern unter Ludwig I. 1825-1831, Straßburg 1912, in: Straßburger Beiträge zur neueren Geschichte, V. Bd. S. 214).

3) I.v. Rudhart, Geschichte der Landstände, 1816, zit. bei F. Koeppel, a.a.O. S. 16.

4) Vgl. F. Koeppel, a.a.O. S. 17 f.

5) F. Koeppel, a.a.O. S. 37.

6) Vgl. Kiderlen, Verhandlungen d. württ. Standeversammlung 1819, H. 44 S. 61; Murhard, Kurhess. Verfassung S. 269 f.; Prot. BayLT passim.

Ausschluß der Beamten aus dem Parlament, andererseits gehen die Interessen nach einer möglichst freien passiven Wahlbetätigung konform mit der Notwendigkeit, das politisch unmündige Volk durch geschulte Fachkräfte im Parlament vertreten zu lassen, eine Forderung, die durch die Hoffnung genährt wurde, mit dem neuen Parlament die Monarchie in die Schranken zu weisen. 1)

5. BEAMTENABGEORDNETE IN DER ZWEITEN KAMMER

a) Der § 44 c Bayerische Verfassungsurkunde von 1818

Die Problematik der Beamten-Inkompatibilität im bayerischen Parlament ergab sich seit der Verkündung der Verfassung. Mit dem § 44 c BayVU hatte sich die Krone ein Instrument geschaffen, mit dem sie die Zusammensetzung der Beamten im Parlament wirksam beeinflussen konnte.
In dem § 44 c BayVU heißt es:

> "Staatsdiener oder Staats-Pensionisten, so wie alle für den öffentlichen Dienst verpflichteten Individuen können zwar als Wahlmänner der Wahlhandlung beiwohnen, müssen jedoch, wenn sie zu Abgeordneten erwählt werden, die Bewilligung des Königs nachsuchen, ohne welche sie in die Kammer nicht eintreten können. Die Beamten der Gutsherren müssen die Zustimmung derselben der dem Präsidenten der Regierung zu machenden Anzeige beilegen." 2)

Mit dieser Bestimmung wurde der Entwicklungsgeschichte des bayerischen Verfassungslebens von Anbeginn ein Vorzeichen gesetzt, das insbesondere die Stellung der Beamtenabgeordneten zwischen Regierung und freiem Mandat entscheidend berührte.
Im Laufe der Wahlperioden von 1819 bis 1848 gab der § 44 c BayVU wiederholt Anlaß zu Auseinandersetzungen zwischen den konservativ-monarchischen Kräften, die die Prärogative der Krone zu erhalten versuchten, und den fortschrittlich-demokratischen Bestrebungen, die mittels liberaler Auslegung und Anwendung der Verfassung den Einfluß der Krone durch die Regierung auf das Verfassungsleben einzuschränken sich bemühten.

---

1) Vgl. Heinrich von Treitschke, Deutsche Geschichte im Neunzehnten Jahrhundert, 5. T., Leipzig 1927, S. 321.

2) Vgl. auch die Verfassungen von Waldegg (§ 14), Großherzogtum Baden (§ 37), Grundgesetz Sachsen-Meiningen (§ 72); BayLT StenB 1846, 2. Bd. S. 159.

Es ist Aufgabe der folgenden Abschnitte, anhand der Fälle, die in der Abgeordnetenkammer auf Grund des § 44 c BayVU zur Sprache kamen, den Gang jener Auseinandersetzungen aufzuzeigen.

Welche Berufe dabei unter die Begriffe "Staatsdiener" und "Staats-Pensionisten"[1] fielen, stand nicht zur Diskussion[2]. Die Merkmale eines Staatsdieners waren in Gesetz und Theorie[3] hinlänglich bekannt. Der Begriff "für den öffentlichen Dienst verpflichtete Individuen" dagegen bereitete Schwierigkeiten. Wenn man, wie das die Regierung im Jahre 1831 erklärte[4], davon ausging, daß fast alle Mitglieder der Kammer darunter fielen, weil auch z.B. der Dienst für die Kirche, die Gemeinde und die Stiftungen als "öffentlicher Dienst" verstanden werden konnte, dann hatte die Regierung folglich eine zweifache Möglichkeit: entweder sie konnte den § 44 c BayVU eng auslegen, was insbesondere den Vorstellungen liberaler Beamtenabgeordneter entsprach, oder sie wendete ihn extensiv an; in diesem oder dem anderen Falle blieb es ihr unbenommen, die Bewilligung im Einzelfall zu erteilen oder zu versagen.

Anfänglich hatte die Regierung die Bestimmung des § 44 c BayVU vornehmlich auf unmittelbare Staatsbeamte, Pensionisten und auf Bürgermeister und Advokaten angewendet, was durchaus den Intentionen der Verfassungsgeber entsprach[5].

---

1) Es ist anzunehmen, daß man wegen der möglichen Wiederaktivierung eines Pensionisten von vornherein einen Einfluß auf diesen Personenkreis schaffen wollte; vgl. im übrigen den Fall v. Closen, S. 68 ff.

2) Lediglich der Advokatenstand gab Anlaß zu der Frage, ob er dem öffentlichen Dienst zugeordnet werden müsse oder nicht; vgl. dazu den Fall Dr. Hutter, S. 72 ff.

3) Vgl. Edict über die Verhältnisse der Staatsdiener, Beilage IX zu Titel V § 6 der BayVU, S. 275 ff.; Hauptlandespragmatik v. 1. Jan. 1805, Bay RBl. S. 225 ff.; statt aller: J. Pözl, Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts, 5. Aufl. München 1877, S. 360 ff.

4) ...l der Sitzung vom 21. März 1831 durch Staatsminister von Schenk vor der Abgeordnetenkammer, BayLT StenB 1831 Bd. 2 S. 46 f.

5) Vgl. BayLT StenB 1842/43 Bd. 1 S. 92 u. BayLT StenB 1831 Bd. 1 S. 340. Ursprünglich war das Ausschließungsrecht nur als Waffe gegen den Advokatenstand gedacht. In den Auszügen aus dem Protokoll der königlichen Ministerial-Konferenz über die Beratungen der VU, bzw. deren Edikte v. 4. Mai 1818 (abgedr. in BayLT StenB 1846 Bd. 2 S. 7 f. heißt es u.a.: " ... indem einige Mitglieder es für bedenklich hielten, die Advokaten namentlich auszuschließen, und so sie im voraus gegen die Regierung zu stimmen, andere Mitglieder aber jeden Ausweg, wodurch der Eintritt der Advocaten in die Versammlung erschwert werde, zu ergreifen, rätlich und notwendig glaubten. Nachdem bei dieser Besprechung auch die Frage untersucht wurde, ob die Advokaten als Staats-Diener anzusehen sind oder nicht, machten Staatsrat und General-Direktor - Forts. S. 64 -

Unter diesem Vorzeichen hielten sich die Fälle, in denen die Annahme der Wahl verboten wurde, noch durchaus in Grenzen. Dafür suchte die Regierung auf andere Weise, Einfluß auf oppositionelle Kräfte zu gewinnen, wie z.B. durch Androhungen und Diffamierungen im Dienst oder Versetzungen in das Hinterland [1].

Aber schon zur zweiten Wahlperiode von 1825, als nach dem Kongreß von Verona die konstitutionelle Hofpartei [2] ihren Einfluß verloren hatte, machte die Regierung von ihrem Vorrecht weitgehenden Gebrauch [3].
So wurden sechs Beamtenabgeordneten die Annahme der Wahl gemäß § 44 c BayVU

Fortsetzung der Fußnote 5) von Seite 63
von der Becke den Vorschlag, die Advocaten nicht allein einer Königlichen Bewilligung zu unterwerfen, sondern den Satz allgemein zu stellen, und ihn auf alle, für den öffentlichen Dienst Angestellte zu erstrecken, wodurch die Absicht, die man dabei habe, wenig auffallen würde". Dieser Vorschlag wurde angenommen und die o.a. Fassung des § 44 c BayVU beschlossen. Selbst König Maximilian I. habe gleich nach der Verkündung der Verfassungsurkunde wörtlich gesagt: "Ich habe durch eine eigene Bestimmung dafür gesorgt, daß ohne meinen Willen kein Advocat in die Kammer kommt!" (BayLT StenB 1848 Bd. 2 S. 273).
Auf Grund der seit 1842 öffentlich bekanntgewordenen Motive zu § 44 c BayVU ist insofern der Schluß bei Clauß, Der Staatsbeamte, S. 108 Anm. 17 zu korrigieren, als die Anwendbarkeit des § 44 c auf die Advocaten erst 1840 behauptet worden sei, vgl. auch v. Moy, Lehrbuch a.a.O. S. 132 f. (I, 2. T.)

1) Vgl. G. Frh. v. Lerchenfeld, Geschichte S. 120, 133, 277 ff., 243 ff., eine Maßnahme, wie sie in der preußischen Geschichte später ihre Parallelen fand, vgl. S. 91 Anm. 9 und S. 207 Anm. 1.

2) Über die verschiedenen politischen Richtungen (von Parteien konnte bis 1848 streng genommen noch nicht gesprochen werden) vgl. Heinz Gollwitzer, Zur Geschichte des bayerischen Parteiwesens, in: Unser Geschichtsbild, Herausg. Karl Rüdinger, München 1954, S. 181 ff.; Karl Bosl, Der moderne bayerische Staat von 1806-1956, in: Bayern - Ein Land verändert sein Gesicht, Hersg. Bayer. Landeszentrale für Heimatdienst, 1956 S. 26 f.; Wilhelm Lempfrid Die Anfänge des parteipolitischen Lebens, a.a.O. passim; M. Doeberl, Bayern und die Deutsche Frage in der Epoche des Frankfurter Parlaments, München-Berlin 1922, S. 156 ff.

3) Es wurden neben den Staatsdienern i.e.S. ferner alle Staatspensionisten, Hofdiener, Gemeindediener, die als Vertreter der Universitäten gewählten Professoren, die Advokaten und Notare und sogar die Beamten der Gutsherren aufgefordert, die königliche Bewilligung einzuholen (vgl. BayLT StenB 1831 Bd. 2 S. 46/47).

versagt [1]. Zu ihnen gehörte Wilhelm Joseph Behr, dem es auch als Bürgermeister von Würzburg nicht mehr gelang, den Widerstand der Krone zu überwinden [2].

Die Beamten Carl August Köster, Notar, Anton Kurz, königlicher Regierungsrat und Jakob Schoppmann [3], Bürgermeister, wurden ebenfalls wegen ihrer oppositionellen und "rücksichtslosen" [4] Haltung unter Anwendung des § 44 c BayVU nicht zur Kammer zugelassen. Im Falle des Abgeordneten Kurz lautete die Begründung [5], er, Kurz, sei "unentbehrlich bei der Liquidations-Commission der Forderungen an Frankreich, deren Geschäfte seine Königliche Majestät baldigst beendigt wissen wollen" [6], eine Begründung, die nach außen hin die wahren politischen Motive - seine liberale Gesinnung - trefflich verdeckte.

Schließlich traf auch die Beamtenabgeordneten Anton von Hoffstetten, Appellationsgerichtsrat, und Georg Wilhelm Frh. von Weinbach, Geheimrat und quieszierter (!) Appellationsgerichts-Vizepräsident das gleiche Los [7].

Entgegen späterer Wahlperioden erhob sich gegen diese Maßnahmen kein offener Widerspruch in der Kammer, der diese veranlaßt hätte, dagegen Stellung zu nehmen [8].

Es ist anzunehmen, daß die innenpolitischen Ereignisse im Jahre 1825, gekennzeichnet durch den Regierungsantritt Ludwig I., einen spürbaren Einfluß auf das Verhalten der zweiten Kammer gehabt haben.

---

1) BayLT Wahlakten, Einweisungskommission 1825, Ic.

2) Vgl. S. 58 f.; BayLT StenB 1822 Bd. 1 S. 351 ff.; Bd. 2 S. 392; BayLT Wahlakten, Einweisungskommission, Ic; W.J. Behr wurde später 1833 im Zuge der Reaktion verfolgt und inhaftiert und erst unter dem liberalen Ministerium Maurer-Zu Rhein (Zenetti) 1848 wieder entlassen (vgl. M. Doeberl, Entwicklungsgeschichte III, S. 102, 117 f., 220, 221; Eva Peiffer, W.J. Behr, a.a.O. passim).

3) und nicht Schromann, wie Lerchenfeld, Geschichte S. 285 irrtümlicherweise angibt.

4) So G. Frh. v. Lerchenfeld, Geschichte S. 285.

5) Begründungen wurden üblicherweise nie zu Protokoll gegeben, vgl. BayLT Wahlakten a.a.O.

6) BayLT Wahlakten Einweisungskommission 1825, Ic.

7) Die Ausschließungsgründe sind unbekannt; G. Frh. v. Lerchenfeld, Geschichte S. 285, findet es vor allem bei G.W. Frh. v. Weinbach "unbegreiflich, wie man einen so durch und durch monarchisch gesinnten Mann, weit mehr den Ideen des vorigen (18., d. Verf.) Jahrhunderts, als den neuen liberalen Ideen anhängenden Greis, ausschließen mochte".

8) G. Frh. v. Lerchenfeld, Geschichte S. 47.

Ludwigs I. energische, fast diktatorische Regierungsweise [1] setzte mehrere Reformen durch, die getragen wurden von einem für die damalige Zeit ungewöhnlichen Liberalismus [2]. Sowohl konservative als auch liberale Kräfte der zweiten Kammer, der Arbeitsweise und -möglichkeiten auf Verfassungsebene noch ungewohnt, schauten abwartend auf die starke Hand des jungen Königs, der der Welle der Reaktion Einhalt zu bieten versuchte. Die Abgeordneten charakterisierte eine allgemeine Zurückhaltung, wenn es darum ging, die Stellung und Macht der Krone anzugreifen [3].

Mit der extensiven Auslegung des § 44 c BayVU kam die Regierung in eine Situation, die es ihr ermöglichte, nicht nur die verfassungsmäßig verankerte formelle Leitung der Wahl [4], sondern darüber hinaus dem materiell-politischen Einfluß auf die Wahl - entgegen der ebenso klaren Verfassungsbestimmung des § 41 BayVU [5] auszuüben. -

Die Zeit vor der Eröffnung der dritten Wahlperiode von 1831 stand unter dem Eindruck der Pariser Julirevolution von 1830, dem Übergang vom monarchischen Prinzip der Charte zur Volkssouveränität. Als äußeres Zeichen einer gewissen politischen Spannung zwischen liberalen Kreisen und der Krone konnten die Münchener Studentenunruhen zu Weihnachten 1830 und deren Folgen gewertet werden [6].

Als im Januar 1831 die liberale Opposition die Landtagsmehrheit erlangte, ergriff Ludwig I., der im Gegensatz [7] zu seiner Einstellung nach 1825 die liberalen

---

1) M. Doeberl, Entwicklungsgeschichte III S. 11 ff.

2) Vgl. Hanns Hubert Hofmann, Adelige Herrschaft und souveräner Staat. Studien über Staat und Gesellschaft in Franken und Bayern im 18. und 19. Jahrhundert. Hab.Schr. Würzburg 1961 S. 429.

3) Auch im Stuttgarter Landtag war zu gleicher Zeit eine offenkundige Diskrepanz zwischen der positiv zu bewertenden "gediegenen gesetzgeberischen Routinearbeit", die die starke Beamtenvertretung in der zweiten Kammer leistete, und dem Versagen "vor der größeren Aufgabe ..., den in mancher Hinsicht unbefriedigenden Rahmen der Verfassung mit freiheitlichem, volkstümlichen Geiste zu erfüllen". (Walter Grube, Der Stuttgarter Landtag 1457-1957, S. 514) festzustellen.

4) VI. Titel § 10 der BayVU.

5) § 41 Abs. 2 lautet: "Jede Beschränkung der Freiheit der Wahlstimmen (insoferne sie nur für wirklich wahlfähige Individuen gegeben werden), jede Benutzung eines obrigkeitlichen Einflusses auf die Wähler soll strenge geahndet, und selbst nach Umständen mit der Dienst-Entlassung bestraft werden".

6) Vgl. dazu M. Doeberl, Entwicklungsgeschichte III S. 100.

7) Vgl. H. Heffter, Deutsche Selbstverwaltung S. 163.

Strömungen nunmehr als Gefahr für die Monarchie deutete [1], strenge Maßnahmen, wobei er vor allem die politische Presse wieder unter Zensur stellte [2]. Im gleichen Zuge aber erließ die Regierung am 29. Januar 1831 eine "allgemeine Ausschreibung", in der die von den Hochschulen gewählten Professoren, die von ihrer Standesklasse gewählten Pfarrer [3], die Gemeindebevollmächtigten, die Kammerherren, die nicht pensionierten Offiziere à la suite, sowie die gutsherrlichen Beamten ausdrücklich von der Bestimmung des § 44 c BayVU ausgenommen wurden [4]. Diese scheinbare Selbstbeschränkung der Prärogativrechte, die so gar nicht zu der allgemeinen Tendenz jener Zeit paßte, erklärt sich jedoch als vordergründiger Schachzug, wenn man den Rang, den Status der von der Ausschreibung erfaßten Beamten [5] gegenüber den weiterhin durch das Bewilligungsrecht kontrollierbaren Beamten in Relation setzt zu Vorbildung und Stellung, mithin zu Qualität und politischer Effektivität; die unmittelbaren Staatsbeamten, auch die Pensionisten, die Offiziere und im Offiziersrang stehenden Militärbeamten, schließlich die rechtskundigen Bürgermeister und Advokaten, sie alle blieben weiterhin einer Kontrolle unterworfen, sobald sie sich zum Kammerabgeordneten hatten wahlen lassen. Es ist verständlich, daß das Argument der politischen Kontrolle seitens der Regierung nicht offen ausgesprochen wurde. Dagegen galt der Gesichtspunkt des Treue- und Dienstverhältnisses als willkommenes Argument, den § 44 c BayVU zu rechtfertigen. Der Beamte gehörte danach zunächst und vor

---

1) M. Doeberl, Entwicklungsgeschichte III S. 99, 113; H.H. Hofmann, (a.a.O. S. 428) verlegt den Übergang vom liberalen Königtum zum "absolutistischen Kabinettsregiment" bereits in die Zeit des Regierungsantritts Ludwig I., 1825.

2) RBl. 1831 v. 31.1.1831 S. 33 ff.; Max Spindler, (Der neue bayerische Staat des neunzehnten Jahrhunderts, in: Unser Geschichtsbild, Hrsg. v. Karl Rüdinger, München 1954 S. 161 ff., 174) führt das Scheitern des Reformwerks Ludwig I. auf die "Rechthaberei" und den "Doktrinarismus der Liberalen und Demokraten, die es nicht ertragen konnten, daß der Fortschritt vom Königtum und nicht von ihnen ausging", zurück.

3) BayLT StenB 1831 Bd. 2 Prot. Nr. VI S. 47; bis auf die ohnehin im Staatsdienst stehenden Konsistorialräte.

4) Dennoch befanden sich, wie oben (S. 57) gezeigt, noch fast die Hälfte der Abgeordneten in der zweiten Kammer, die der königlichen Bewilligung bedurften.

5) Mit Ausnahme der Professoren, die aber selbst dann der Krone ungefährlich blieben, weil das Mittel der Pensionierung, bzw. der Entzug der Professur, die Möglichkeit zur Wahl von vornherein ausschaltete, wie im Falle Behr bewiesen.

allem anderen zur Staatsverwaltung und war durch das Treue- und Dienstverhältnis der Staatsregierung gegenüber mehr verpflichtet als nach einer Wahl dem ganzen Volke gegenüber [1]. Man argumentierte, eine intakte Verwaltung mit ihren Beamten könne als Dienst an der Allgemeinheit rang- und wertmäßig die Daseinsberechtigung einer zweiten Kammer leicht übertreffen [2], ein Argument, das den Vorrang der Verwaltung als Instrument der Regierung gegenüber dem Parlament deutlich herausstrich.

b) Der Fall Closen

Es ist kein Zufall, daß in diesen Wochen der König den Abgeordneten von Closen, von Tauffkirchen und von Hornthal [3], Behr und Bestelmeyer als Beamte die Erlaubnis zum Eintritt in die zweite Kammer verweigerte [4]. Wenn bis zu dieser Zeit vor der Kammer nie offen Stellung zu Eintrittsverweigerungen genommen wurde, so waren die Festigung liberaler Ansichten und zunehmende politische Reife die Grundlagen, auf denen erstmalig eine offene Opposition gegen Regierungsmaßnahmen, die die Eintrittsverweigerungen betrafen, wachsen konnte.
Der Abgeordnete Carl Freiherr von Closen [5] war der erste, der in eigener

---

1) BayLT StenB 1831 Bd. 2 Prot. Nr. VI S. 44.

2) So führte Staatsminister v. Schenk aus, es könne zu gewissen Zeiten wichtiger sein, daß Beamte im Dienst dem Wohle der Gesamtheit mehr dienen als in der Abgeordnetenkammer, BayLT StenB, a.a.O. S. 44.

3) Geheimer Oberst-Justizrat v. Hornthal aus Bamberg, geb. 1759 in Hamburg, gest. 27.6.1833, gehörte bereits im ersten Landtag zu den Häuptern der Opposition. Er publizierte mehrere Streitschriften (z.B. "Was haben die Bayern von dem Landtag 1827/28 zu hoffen, zu erwarten?" Bamberg-Aschaffenburg 1828, Dresch). Bei v. Hornthals Ausschließung war wohl die Erwägung maßgebend, ob er für das Budget stimmen werde oder nicht. Auf des Königs persönliche Veranlassung wurde Rudhart von Minister v. Schenk über seine Ansicht hierüber gefragt (vgl. Correspondenz König Ludwig I. v.B. mit E.v.Schenk, Hist.-Pol. Blätter Bd. 94 S. 643, zit. bei W. Lempfrid, a.a.O. S. 208); seine Antwort muß wohl verneinend gewesen sein. Vgl. auch E.R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 363: "... ein redebegabter, scharfsinniger, radikaler Parlamentarier".

4) Vgl. oben S. 66 f.; M. Doeberl, Entwicklungsgeschichte III S. 102 ff.; H.H. Hofmann, Adelige Herrschaft, S. 429.

5) H.v. Treitschke, Geschichte IV S. 238 über von Closen: "Der beredte Pfälzer hatte von seinem Vater, einem Kriegsgefährten Washingtons und Lafayettes, die glühende Begeisterung für die Freiheit geerbt."

Sache als aus der Klasse der adeligen Gutsbesitzer mit Gerichtsbarkeit des Isarkreises gewählter quieszierter", d.h. pensionierter Ministerialrat gegen die Bestimmung des § 44 c BayVU Stellung nahm [1].

Während der Debatte vor der zweiten Kammer [2] zeigte es sich vor allem, wie man über den § 44 c BayVU und dessen Anwendung seitens der Regierung dachte. Man erkannte, daß, solange diese Bestimmung Bestandteil der Verfassung sein würde, die Doppelstellung der Beamtenabgeordneten gegenüber Regierung einerseits und Volk andererseits ein unlösbares Dilemma darstellen mußte [3], und

---

1) Die ausführliche Entwicklung des Falles: vgl. BayLT StenB 1831 Bd. 1 Prot. Nr. IV S. 44 ff.

Der Abgeordnete v. Closen war im Jahre 1831 nach erfolgter Wahl durch ein Reskript der Regierung und des Isarkreises aufgefordert worden, sich zu erklären, ob er die Wahl annehme oder nicht. Er erklärte sich für die Annahme. Mit Schreiben vom 31. Januar 1831 wurde ihm daraufhin mitgeteilt, daß ihm mit königlicher Entschließung der Eintritt in die Kammer versagt worden sei. Frh. v. Closen reagierte darauf mit einem Gesuch an die Staatsregierung, ihn unter Verzicht auf sein "Quieszenz-Gehalt" von jährlich 2410 Gulden aus dem Staatsdienst zu entlassen, um danach als freier Abgeordneter in die Kammer eintreten zu können. Diesem Gesuch wurde entsprochen. In der Zwischenzeit war jedoch dessen verfassungsmäßig bestellter Ersatzmann, Frh. von Vequel, als Abgeordneter in die Kammer aufgenommen worden. Die Freistellung des Frh. v. Closen hatte nun zur Folge, daß dessen Ersatzmann wieder ausscheiden mußte. Als daraufhin die Regierung behauptete, daß v. Closen trotz seines Austritts aus dem Staatsdienst die Wahl nicht ohne königliche Bewilligung habe annehmen dürfen, folglich sein Ersatzmann eingetreten habe, erregte sich die Kammer außerordentlich und debattierte endlos über diesen Fall. Vgl. auch E.R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. II, S. 34 f.

2) Vgl. BayLT StenB 1831 Bd. 1 Prot. Nr. IV S. 44 ff.

3) Der Abgeordnete Schwindl vor der Kammer: "Es ist, wohlerwogen, eine traurige Alternative, entweder die Pflichten eines Beamten öfters auf die Seite setzen zu müssen, oder den Platz eines Volksvertreters in der Absicht anzunehmen, um als Schildhalter der Regierung auf Kosten des Gemeinwohls den Anforderungen der Zeit und den Bedürfnissen des Volkes sich entgegen zu stemmen. Ja wahrlich, ich wiederhole es, eine traurige Alternative! Sie wird noch ernster, wenn eine Regierung darauf besteht, der es einmal mit ihr verdorben hat, wenn eine Regierung Männer wegen ihrer Grundsätze ausschließt". (BayLT StenB 1831, a.a.O. S. 74).

zwar besonders dann, wenn die Regierung mit der Möglichkeit der Eintrittsversagung die ihr aus politischen Gründen unbequemen Beamtenabgeordneten durch einen Federzug von ihrem Mandat fernhalten konnte [1].
So rief der Abgeordnete Schwindl aus: "Die bisherige Anwendung dieses Paragraphen hat leider zu deutlich gezeigt, daß nur diejenigen Staatsdiener sich der königlichen Genehmigung nicht zu erfreuen hatten, welche den wahren Standpunkt der Volksvertretung in's Auge faßten, und sich im Angesichte der Nation als Verfechter der konstitutionellen Freiheit gegen die Eingriffe von oben aufwerfen, und welche die erworbenen Gerechtsame gegen die Rückschritte engherziger Minister, das Recht überhaupt gegen die Anmaßungen der Willkür verwahrten" [2].

Es ist bemerkenswert, daß im Laufe der Debatten an der in § 44 c BayVU zum Ausdruck kommenden Prarogative der Krone an sich nicht gerüttelt wurde. Diese wurde nach wie vor grundsätzlich anerkannt. Wohl aber wurde Anstoß genommen an deren Auslegung und Anwendung [3], insbesondere im Hinblick auf den Grundsatz der freien Wahl. Wollte man einerseits dem Beamten den freien Zutritt zur Kammer gewähren, andererseits der Gefahr einer Beeinflussung durch seinen Dienstherrn ausweichen, so blieb als schwache Lösung lediglich der moralische Appell zur Mäßigung an die Regierungen einerseits, und die gutgemeinte Hoffnung andererseits, kein "ehrenwerter, rechtlich denkender" Beamtenabgeordneter würde je einem anderen Rat folgen als der Stimme in seiner eigenen Brust [4].
Die Kritik gipfelte in den ironischen Worten des Abgeordneten Culmann: "Es ist nur zu wundern, daß das Ministerium des Innern sich nicht erbietet, die Wahl selbst zu übernehmen und so dem Volke die Mühe des bedeutungslosen Wahlspiels zu ersparen!" [5]

Die Ausschließungen blieben der Bevölkerung nicht unbekannt [6]. Doch hatten Proteste gegen die Eintrittsverweigerungen aus verschiedenen Bevölkerungskreisen [7]

---

1) Vgl. H. v. Treitschke, Geschichte 4. Bd. S. 237.
2) BayLT StenB 1831 Bd. 1 Prot. Nr. IV S. 73.
3) BayLT StenB 1831 Bd. 1 S. 67 ff. u. Bd. 4 S. 40 ff.; G. Frh. v. Lerchenfeld, Geschichte S. 288.
4) BayLT StenB 1831 Bd. 1 S. 92, 145, 147 f.
5) BayLT StenB 1831 Bd. 4 XVIII S. 44.
6) So erregte sich die Bevölkerung insbesondere wegen der Ausschließung der Liberalen v. Hornthal und Behr; vgl. M. Doeberl, Entwicklungsgeschichte III S. 103; zur materiellen Unterstützung des Abg. v. Closen wurde ein "Closen-Verein" gegründet.
7) z.B. aus Würzburg Petition v. 4. Febr. 1831 von 600 Bürgern, aus Bamberg von 350 Bürgern, aus Nürnberg der Magistrat und Gemeindebevollmächtigte, aus Kempten von 331 Bürgern; vgl. dazu M. Doeberl, a.a.O. passim.

keine unmittelbare Wirkung. So sehr auch die gemäßigte und radikale Presse versuchte, von den Ausschließungen zu berichten, die Regierungsmaßnahmen konnten dadurch nicht beeinflußt werden. Dies lag ferner daran, daß zu gleicher Zeit eine am 31. Januar 1831 im Regierungsblatt veröffentlichte Verordnung [1] alle Zeitungen und Blätter, die sich mit der Innenpolitik beschäftigten, unter Zensur stellte [2]. Nur den zahlreichen, nichtperiodisch erscheinenden Blättern der liberalen Opposition war es möglich, ihrer Entrüstung Ausdruck zu verleihen [3]. Sie wurde ausschließlich motiviert mit dem Vorwurf der Freiheitsbeschränkung und fand hierin sogar auf nichtliberaler Seite offene Ohren. Selbst der alte Montgelas schrieb: "Si la cour faisait difficulté d'admettre le tout ou la majeure partie des employés, sur qui le choix des collèges électoraux est tombé, il s'élèverait probablement des contestations, qui ne raccourciraient pas la session" [4], und an anderer Stelle [5] heißt es: "Cette mesure trouve des censeurs ici. On assure, qu'elle a rencontré de l'opposition parmi les membres même de l'administration. - Le public la juge sévère. Les caractères fermes et résolus et d'ailleurs dévoués à la personne du roi, songeant, que 4 ou 5 criailleurs de plus ou de moins, n'auraient ni produit, ni changé grand chose, tandis qu'il ne serait pas impossible que l'exclusion n'amenât dès l'ouverture de la séance et au moment de la vérification des pouvoirs des discussions aigres et fâcheuses, n'étaient pas pour l'exclusion". -
In dieser Atmosphäre beriet die Kammer über die Gesetzesvorlage der Regierung, "den § 44 c lit.c. Tit. I des Edicts X zur Verfassungs-Urkunde betreffend" [6]. Das Ergebnis muß überraschen. So sehr auch die gemäßigten Liberalen in den Debatten und durch Publikationen darauf drangen, die Gesetzesvorlage anzunehmen, so energisch stellte sich die Mehrheit dagegen. Im liberalen "Inland" [7] hieß es zur Gesetzesvorlage: "Dieser Entschluß der Regierung ist besonders in gegenwärtiger Zeit von großer Wichtigkeit und verdient allgemeine, dankbare Anerkennung, weil er ein Vorwärtsschreiten auf der konstitutionellen Bahn offenbart und den Charakter der Liberalität an sich trägt." Es empfiehlt die Annahme des Gesetzes, da man doch erkenne, daß die Regierung entgegenkäme, wenn auch der Entwurf - die gesetzliche Konkretisierung der "allgemeinen Ausschreibung" vom 29. Januar 1831 - noch liberaler hätte sein können. "Allein einen liberalen Akt der Regierung deshalb mit Unwillen aufnehmen zu wollen, weil die Regierung noch

---

1) Vom 28. Januar 1831, BayRBl S. 34.
2) Vgl. darüber im einzelnen bei W. Lempfrid, Die Anfänge des parteipolitischen Lebens, a.a.O. S. 208 ff.
3) Lempfrid, a.a.O. S. 209.
4) Brief an Fr.v. Zerzog v. 8.1.1831, zit. bei W. Lempfrid, a.a.O. S. 209.
5) Brief an Fr.v. Zerzog v. 7.2.1831, zit. bei W. Lempfrid, a.a.O. S. 215.
6) Vgl. S. 67.
7) Nr. 71, 1831 München.

liberaler hätte sein können, wäre eine indignierende Undankbarkeit ..." [1].

Sei es, daß die Mehrheit einem radikalen "Alles oder Nichts" folgte [2], oder sie aber erkannte, wie wenig der Gesetzentwurf beinhaltete und darüberhinaus einen unbefriedigenden Zustand nur weiter zementieren würde, jedenfalls verfiel der Entwurf mit 93 zu 23 Stimmen der Ablehnung [3].

c) Der Fall Dr. Hutter und die Advokaten

Trotz der vorübergehenden innenpolitischen Beruhigung, die mit der Entlassung des Minister des Innern Eduard von Schenk begann und sich vor allem in der Aufhebung der Pressezensur auswirkte, konnte auch das folgende Ministerium von Oettingen-Wallerstein die latenten Spannungen zwischen der liberalen Bewegung und der Krone nicht überbrücken. König Ludwig I., der seine Regierung als Werkzeug ohne Zubilligung eigener Initiative [4] benutzte, glaubte sich in seiner reaktionären Politik der Unterdrückung aller liberalen Strömungen bestätigt, als auch der Landtag von 1834 ohne entscheidende Konflikte vorüberging [5]. Dies änderte sich 1837, als der Streit um das Budgetrecht zwischen Landtag und Krone und die Entlassung des Ministeriums von Oettingen-Wallerstein im folgenden Ministerium von Abel [6] eine Verschärfung der Reaktion zur Folge hatte [7].
Sie mußte sich zwangsläufig auch auf die Handhabung des "unseligen § 44 c, der wie das Schwert des Damokles über dem Haupte jedes ihr (der Regierung, d. Verf.) unbequemen Volksvertreters schwebte" [8], auswirken.
Im Jahre 1839 wurde der § 44 c BayVI bei den Ständewahlen insbesondere gegen-

---

1) Inland Nr. 82, 1831.
2) So die Ansicht von Ludwig Großer, Der gemäßigte Liberalismus im bayerischen Landtag von 1819-1848, München, S. 50.
3) BayLT StenB 1831 Bd. 5 XXIII S. 3.
4) M. Doeberl, Entwicklungsgeschichte III S. 112, zitiert König Ludwig I.: "Von den Rechten der Krone trete ich keinen Zoll ab", und S. 113: "Jeder besonders kann einzeln genannt werden, nicht aber König und Regierung, was so aussehe, als wenn le roi règne et ne gouverne pas, was in Bayern der Fall nicht ist." Vgl. dazu auch H.H. Hofmann, Adelige Herrschaft, S. 430 f.
5) M. Doeberl, a.a.O. S. 122.
6) Dem "Konfliktsminister Bayerns"; Begriff von L. Zimmermann, Einheits- und Freiheitsbewegung S. 431.
7) M. Doeberl, a.a.O. S. 127; H.H. Hofmann, a.a.O. S. 431.
8) G. Frh. v. Lerchenfeld, Geschichte S. 284.

über den Advokaten, die zu Abgeordneten gewählt worden waren, angewandt [1].

In der ersten Wahlperiode von 1819 hatte es in der zweiten Kammer noch keine Advokaten gegeben. Im Jahre 1825 (2. Wahlperiode) wurde nur zwei Advokaten die Bewilligung zum Eintritt in die Kammer erteilt [2]. Die Zahl stieg im Jahre 1831 (3. Wahlperiode) auf fünf; darunter befand sich auch der Advokat Dr. Hutter aus München [3]. Als zu Beginn der 4. Wahlperiode im Jahre 1837 Dr. Hutter wieder in die Kammer gewählt wurde und er auch die königliche Bewilligung erhielt, bestritt er zwar die Anwendbarkeit des § 44 c BayVU auf die Advokaten schlechthin, jedoch wurde er wegen dieser Stellungnahme nicht an der Ausübung seines Mandates gehindert [4]. Nach seiner Wiederwahl in die Kammer im Jahre 1840 griff Dr. Hutter die Frage der Anwendbarkeit des § 44 c BayVU auf die Advokaten erneut auf. Wie die Eingaben dieses Abgeordneten zeigen [5], gehörten die Advokaten zu einer Berufskategorie, über deren Zuordnung (Staatsdienst oder freier Beruf) zu jener Zeit Unklarheit herrschte. Es war daher folgerichtig, daß die Regierung sich diesen Umstand zunutze machte und mit Hilfe des § 44 c BayVU allen ihr unbequemen Advokaten, die als Abgeordnete zur zweiten Kammer gewählt worden waren, den Eintritt zu versagen. Begründet wurde die Ablehnung gewöhnlich nicht; man begnügte sich mit dem Hinweis auf den § 44 c BayVU, dessen Wortlaut freilich keinen unmittelbaren Aufschluß gab [6]. Innenminister von Abel benutzte dabei einerseits die dem § 44 c BayVU

---

1) Über die Advokatur, ihre Entstehung und Bedeutung vgl. Fritz Ostler, Der deutsche Rechtsanwalt - Das Werden des Standes seit der Reichsgründung - in: Juristische Studiengesellschaft, Karlsruhe, Schriftenreihe, H. 56/57, 1963, S. 7 ff.
Bis auf einen der gewählten Advokaten hatte die Regierung, dem Grundsatz der Verfassungsgeber treu (vgl. o. S. 63 Anm. 5) von dem Ablehnungsrecht aus § 44 c BayVU Gebrauch gemacht; vgl. BayLT StenB 1840 Bd. 1 S. 87 und Schaubild Nr. 1 S. 19 a.

2) Vgl. BayLT StenB 1846 Bd. 2 S. 62 u. Schaubild S. 57.

3) Ebenso erhielten die Advokaten Willich, Culmann, Schuler und von Ehrne-Melchthal die Bewilligung, vgl. BayLT StenB a.a.O.; 1839 wurde einigen dieser Advokaten die Genehmigung versagt.

4) BayLT StenB 1846 Bd. 2 S. 63.

5) BayLT StenB 1840 Bd. 1 S. 87 ff.

6) Minister von Abel führte aus: "Die Regierung, meine Herren, hat über die Gründe, welche sie bei der Versagung der Bewilligung zum Eintritt in die Kammer für mehrere Individuen geleitet haben, verfassungsmäßig keine Rechenschaft abzulegen, und es würde im höchsten Grade unzulässig sein, wollte dieselbe unter was immer für einer Form hierüber zur Rechenschaft gezogen werden". BayLT StenB 1840 Bd. 1 S. 219; vgl. auch BayLT StenB a.a.O. S. 87 f., 103.

zugrundeliegenden Motive [1] andererseits fühlte er sich in seinem Vorgehen bestätigt, nachdem ihm der Regierungspräsident der Pfalz am 9. November 1839 nach München berichtet hatte: "Wird der § 44 c BayVU nicht angewendet, so steht von der Pfalz aus eine entschiedene Opposition zu erwarten; andernfalls haben die Gutgesinnten die Majorität." [2]

Die Auseinandersetzungen um den Status des Advokatenberufes spiegeln den Kampf und die Ohnmacht des damaligen Repräsentativorgans, der zweiten Kammer, gegenüber der Allmacht der Regierung bzw. dem König wider. Das zeigte sich bereits bei der Erörterung der Kompetenzfrage, ob nämlich die Kammer befugt sei, über den Streitstoff formell und materiell zu entscheiden.
Innenminister von Abel als Vertreter der Regierung gab unmißverständlich zum Ausdruck, daß ein den Entscheidungen der Regierung entgegengesetzter Beschluß in dieser Angelegenheit einem Treu- und Rechtsbruch gegenüber Krone und Verfassung gleichzusetzen wäre [3].
Unter diesem Vorzeichen war es der Regierung ein leichtes, das Abgeordnetenhaus mit einer umfangreichen Aufzählung von Gründen [4] davon zu überzeugen, daß der Advokatenstand in den Kreis der Staatsdiener bzw. der dem "öffentlichen Dienst verpflichteten Individuen" gehörte; Dr. Hutters Antrag auf Revision der königlichen Entschließung im Wege der Reklamation vor der Abgeordnetenkammer verfiel daher trotz ebenso zahlreicher wie überzeugender Gegengründe [5] der vorläufigen Ablehnung [6]. In der Sitzung vom 6. Februar 1843 reichte Dr. Hutter eine erneute Reklamation desselben Gegenstandes ein, um unter Wiederholung der Gründe, aus denen der Advokatenstand als nicht für den öffentlichen Dienst verpflichtet anzusehen war, die Kammer zu einer Stellungnahme zu bewegen [7]. Die Kammer beschloß daraufhin, "auf verfassungsmäßigem Wege an Seine Majestät den König den Wunsch auf authentische Auslegung des § 44 c m.

---

1) Vgl. o. S. 63; Büroakten des Ministeriums des Innern im Münchener Kreisarchiv, jetzt Staatsarchiv, Nr. 1617/1097/98.

2) Staatsarchiv, a.a.O.

3) BayLT StenB 1840 Bd. 1 S. 218.

4) Die aus den verschiedensten Gesetzen und Verordnungen, sowie Kommentaren herangezogen wurden, wobei hier dahingestellt bleiben muß, ob diese Deduktionen stichhaltig waren oder nicht. Vgl. BayLT StenB 1840 Bd. 1 S. 204 ff.

5) BayLT StenB a.a.O. S. 87 ff.; StenB RR 1843 Bd. 2 S. 160 ff.; StenB RR 1843, BeilBd. 3 S. 394 ff.; BayLT StenB 1846 Bd. 2 S. 25 ff.; 150, 171, 178, 186, 196, 206, 238, 254 (zur Stellung der Notare vgl. a.a.O. S. 212).

6) BayLT StenB 1840 Bd. 1 S. 239 und 1843 Bd. 3 S. 219.

7) BayLT StenB 1843 Bd. 3 S. 219 ff.

c des Edicts" zu bringen [1].

Im Gegensatz zu der Stimmung des Landtags von 1831 wollte man nunmehr konstruktiv versuchen, wenigstens teilweise dem Bewilligungsrecht der Krone Schranken zu setzen. Man erinnerte sich der Worte, die der Abgeordnete Freiherr von Thon-Dittmer im Laufe der Debatte um den § 44 c BayVU ausgerufen hatte: der § 44 c sei "der Sarg der Wahlfreiheit" [2]. Der Abgeordnete von Rotenhan empfahl: "Ein Reservatrecht, dessen Hauptzweck offenbar ist, in Zeiten eines demokratischen Übergewichtes ein monarchisches Gegengewicht in die Wagschale zu legen, sollte man nicht gebrauchen in Zeiten, wo dieses demokratische Übergewicht nicht besteht" [3].

Der Kammerbeschluß knüpfte an zwei Gesichtspunkte an: erstens sei die betreffende Verfassungsbestimmung viel zu ungenau, um klar abgrenzen zu können, wer unter diesen Paragraphen fiele, und zweitens erwiese sich die Regierung selbst keinen Gefallen, wenn es im Volke hieße, viele gute Kräfte seien der Willkür der Regierung ausgeliefert und gingen der zweiten Kammer verloren; diejenigen aber, die mit Einwilligung der Regierung als Abgeordnete tätig werden durften, folgten nicht dem Verfassungseid, "nach Pflicht und Gewissen das Wohl des Vaterlandes zu beraten" [4], sondern fühlten sich lediglich der Regierung gegenüber verpflichtet.

Der Beschluß vom 6. Februar wurde von der Kammer der Reichsräte mit Schreiben vom 6. Mai 1843 ohne Zustimmung zurückgewiesen [5], obwohl sich auch in der ersten Kammer Stimmen erhoben hatten, die die Tendenz der Regierungspolitik zu immer extensiverer Auslegung des § 44 c BayVU sorgenvoll kommentierten [6].

---

1) BayLT StenB 1843 Bd. 3 S. 231.
2) BayLT StenB 1840 Bd. 1 S. 398.
3) BayLT StenB 1840 Bd. 1 S. 414.
4) BayLT StenB 1843 Bd. 3 S. 237.
5) BayLT StenB 1843 Bd. 7 S. 400; StenB RR 1843 Bd. 2 S. 200, BeilBd. 22, S. 276.
6) BayLT StenB RR Bd. 2 S. 180; man führte aus, der § 44 c BayVU "untergrabe in seiner allmählich erweiterten ... Auslegungsfähigkeit das Fundament aller öffentlichen Freiheiten, indem er einem über den Geist der Verfassung hinwegsehenden Ministerio gestatte, auf einseitige Behauptungen gestützt, die Wahlkammer aus einer Repräsentation der Landeswünsche in eine Repräsentation der ministeriellen Ansichten zu verwandeln". Die Wahlkammer, die "vermöge einer künstlichen Machination das Gegenteil dessen wolle, was ihre Commitenten bezwecken, eine Wahlkammer vermöge ihrer Composition zum bloßen Werkzeuge der Willkür herabgekünstelt, würde im Effekte den Absolutism ohne dessen Correktiv, nämlich ohne das

d) Der Fall Willich

Mit der Eingabe des Advokaten Dr. Friedrich Justus Willich [1] begann die letzte große Debatte um den vielzitierten Bewilligungsparagraphen; sie sollte mit dazu beitragen, die Regierung zu veranlassen, am 23. Mai 1846 ein erläuterndes Gesetz [2] zu erlassen. Der Ausgangspunkt war der gleiche wie im Falle Dr. Hutter: Willich bezweckte mit seiner Eingabe (Reklamation), die Kammer zu einer klaren Entscheidung zu zwingen, ob der Advokat unter die Kategorie der zum "öffentlichen Dienst verpflichteten Individuen" falle oder nicht.

Die im Laufe der Diskussion vorgebrachten Argumente wiederholten sich vorwiegend [3]; sowohl Befürworter der Auffassung, Advokaten seien Staatsdiener, zumindest aber "zum öffentlichen Dienst verpflichtete Individuen", als auch deren Gegner ließen erkennen, daß die Prärogative der Krone in dieser Bestimmung eine unumstoßliche Grundlage erfahren habe, die zu leugnen oder gar aufzuheben man keinesfalls wünsche [4]. Nicht das Verlangen nach völliger Meinungsfreiheit für Beamtenabgeordnete im Parlament, wie es wiederholt in Baden anklang [5], wurde Gegenstand der Diskussion, sondern die Kritik beschäftigte sich lediglich mit der willkürlichen Handhabung der Bewilligungsbestimmung.

Man geht daher in der Annahme nicht fehl, daß die Regierungen des Vormärz mit kluger und enger Interpretation des § 44 c BayVU die Frage der Einschränkung der königlichen Prärogativrechte im Wege einer Revision des Bewilligungsparagraphen auf Jahre hätte suspendieren können, wenigstens bis zur politischen Wende 1848. So honorierten die Abgeordneten beispielsweise das in der Verfassung theoretisch

---

Fortsetzung der Fußnote 6) von Seite 75
selbständige Gepräge seiner Akte begründen, sonach eine Unwahrheit der schlimmsten Art umschließen".
Das Abstimmungsergebnis konnte nicht knapper ausfallen: 12 Reichsräte stimmten für eine Zustimmung, 12 dagegen; der Präsident entschied (mit Doppelvotum gem. GeschO) gegen den Beschluß der ersten Kammer (vgl. BayLT StenB RR 1843 Bd. 2 S. 200).

1) Aus Frankenthal in der Rheinpfalz.
2) BayGBl 1846 S. 37.
3) Vgl. BayLT StenB 1846 Bd. 2 S. 18 ff., 288.
4) BayLT StenB 1846 Bd. 2 S. 40.
5) Vgl. BadLT VerhPr. 1833, BeilBd. I S. 65, 69; die Beamten seien im Parlament allein an die "innere Überzeugung und das Bedürfnis des Gesamtwohls" gebunden, "wie es der Ständeeid gebietet"; anderenfalls seien die "Leute mit einem Maulkorb", denen man "das heilige Amt des Volksrepräsentanten" nicht anvertrauen kann, ausgerüstet.

verankerte Prinzip der Nichteinmischung bei der Wahl, indem sie mit einer gewissen Genugtuung auf die korrupten Zustände der Wahlbeeinflussung in England und Frankreich hinwiesen [1].

Doch viele gemäßigte Stimmen zur Frage des § 44 c BayVU mußten sich eines besseren belehren lassen, als der Fall Willich zeigte, in welchem Umfang die Regierung von ihrem Ausschlußrecht gegenüber Beamtenabgeordneten von Wahlperiode zu Wahlperiode mehr Gebrauch gemacht hatte [2].

"Hodie mihi, cras tibi!" - Nach diesem düsteren Ausruf von Closens [3] fühlten sich die Beamtenabgeordneten bewogen, schließlich am 27. März 1846 wiederum einen Gesetzentwurf dem König zu unterbreiten, der die "authentische Interpretation" des § 44 c BayVU beinhaltete [4]. Die Ansicht, Advokaten seien keine Staatsdiener, konnte sich im Ergebnis nicht durchsetzen. Das Gesetz vom 23. Mai 1846 [5] führt unter Artikel I Ziffer 5 die Advokaten als genehmigungspflichtige Personen auf. Es ist jedoch bemerkenswert, daß die am 30. Mai 1846 im Gesetzblatt veröffentlichte Genehmigung und Sanktion dieses Gesetzes eine Zusatzveröffentlichung enthält, in der Stellung genommen wird zu dem Wunsch nach Errichtung von Advokaten-Kammern, bzw. nach dem Erlaß einer Advokaten-Taxordnung. Diese kurze Stellungnahme, nach dessen Ergebnis die Behandlung dieser Wünsche bis auf weiteres zwar suspendiert wurden, zeigt, daß auch die Regierung nicht mehr konsequent die Auffassung vertreten konnte, daß Advokaten als zum öffentlichen Dienst gehörend betrachtet wurden: unter Ziffer 3 dieser Stellungnahme behält sich die Regierung vor, "verdienten Advokaten ... die Bewerbung um angemessene Anstellung im Staatsdienste (!)" zu eröffnen [6].

6. ERGEBNISSE

Mit dem Gesetz vom 23. Mai 1846 endet nicht nur für Beamtenabgeordnete im Parlament eine Epoche, deren besondere Kennzeichen in der Konsolidierung des konstitutionellen Systems, begünstigt durch eine für Bayern relativ ruhige Entwick-

---

1) BayLT StenB 1846 Bd. 2 S. 40; vgl. dazu H. Heffter, Selbstverwaltung, S. 138.
2) BayLT StenB 1846 Bd. 2 S. 73.
3) BayLT StenB 1846 Bd. 2 S. 73.
4) BayLT StenB 1846 Bd. 2 S. 480 ff.
5) Gesetz, den § 44 lit. c. im I. Tit. d. X. Beil. z. VU betreffend, BayGBl 1846 S. 38.
6) Vgl. BayGBl. 1846 S. 7.

lung in Außen- und Innenpolitik [1], sowie eines dadurch bedingten fortschreitenden Selbstbewußtseins im Parlament zu finden sind. Während noch in der zweiten Wahlperiode 1825 trotz zahlreicher Ausschließungen kein offener Widerspruch zu Maßnahmen der Regierung gegenüber gewählten Beamtenabgeordneten zutage trat, nahmen die Stellungnahmen und Proteste in den folgenden Wahlperioden auffällig zu. Gleichwohl wurde der Staatsgewalt grundsätzlich Loyalität in ihren Maßnahmen gegenüber Beamtenabgeordneten unterstellt; das Vertrauen zur Krone und zur Regierung blieb auch dann erhalten, als diese in der Auslegungsfrage zu § 44 c BayVU die Grenzen erweiterte.

In der Auseinandersetzung um die "authentische Interpretation" des § 44 c BayVU wird zweierlei deutlich: zum einen spiegelt sich das für das 19. Jahrhundert so charakteristische Verhältnis von Parlament und Regierung wider als Kampf um die Einschränkung der königlichen Prärogativrechte. Unmittelbar hinter der Frage gleichzeitiger Betätigung im Amt und Parlament stand jedoch zum anderen der Konflikt zwischen der durch Gesetz [2] und Tradition [3] tief verankerten Bindung des Beamten an die Krone und dem Streben nach politischer Emanzipation andererseits. Der Widerstand gegen die liberalen politischen Kräfte im Beamtentum kam aus zweifacher Richtung: einmal "von oben" aus der Regierungsebene, als Hüter oder Werkzeug der Kronrechte handelnd, zum anderen aus dem traditionell konservativen Beamtentum selbst. Hier spaltete sich die seit dem Absolutismus einheitliche Hierarchie des Beamtentums an der Nahtstelle zwischen politischer Exekutivspitze und dem nachgeordneten Beamtentum. Sobald sich aus der unteren Ebene ein liberal denkender Beamter in das Parlament wählen ließ, stellte sich ihm die Macht der Krone mit Hilfe der Anwendung des § 44 c BayVU entgegen. Mit dem Instrument des Bewilligungsrechts hat die Krone weitgehend erfolgreich versucht, die verfassungsmäßig garantierte Vereinbarkeit von Amt und Mandat politisch zu korrigieren. Hervorragende liberale Beamtenabgeordnete wurden durch die Anwendung dieser Bestimmung von jeder politischen Tätigkeit auf parlamentarischer Ebene ferngehalten [4]. Andererseits war es den

---

1) Auf die "bemerkenswerte Stetigkeit der bayerischen Verfassungsentwicklung" weist M. Spindler, Der neue bayerische Staat, a.a.O. S. 175, hin.

2) Vgl. Edict über die Verhältnisse der Staatsdiener, Beilage IX zu Titel V § 6 der BayVU; Hauptlandespragmatik von 1805.

3) Ein Wesenszug, der unmittelbar mit der Geschichte des bayerischen Beamtentums verbunden ist; vgl. dazu Fr. Schnabel, Geschichte a.a.O. S. 278 ff.; H.H. Hofmann, Adelige Herrschaft S. 509.

4) Nicht dagegen kann W. Clauß, Der Staatsbeamte S. 92, gefolgt werden, wenn er aus der Tatsache der Wahlausschließungen und des damit automatisch verbundenen Nachrückens eines Ersatzmannes (vgl. §§ 18 ff. Beilage X zum VI. Titel § 10 der BayVU) folgert, die Regierung habe damit errei-

Beamtenabgeordneten wie von Closen, Hutter und Willich zu verdanken, daß sich im Laufe des Vormärz den konservativen Kräften ein wenn auch nur mittelbar spürbares Gegenfeld mit dem Ziel freier politischer Betätigung der Beamten herausbildete. Dabei kam der Umstand einer grundsätzlich gesicherten Lebensstellung der Beamten [1] den liberalen Oppositionsbestrebungen im Parlament mittelbar zugute.

Fortsetzung der Fußnote 4) von Seite 78

chen können, die ihr gefügigen Beamten in das Parlament zu schleusen. Clauß begründet seine Ansicht damit, daß der Ersatzmann "in der Regel eben der Kandidat der Gegenpartei" sei, da er die zweithöchste Stimmenzahl auf sich vereinige, so daß "die Regierung darauf rechnen konnte, durch Nichtbestätigung der Wahl eines liberalen Beamten auf die bequemste Weise einen ihr durchaus ergebenen Mann in die Kammer zu bringen." Clauß übersieht, daß sich in einem Wahlgang gewohnlich nicht nur zwei rivalisierende Kandidaten gegenüberstanden, sondern je nach Klasse und Familienzahl des Wahlkreises in der Regel mehrere Kandidaten wahlberechtigt waren. Allein die Anzahl der durch die Wahlmänner auf sie abgegebenen Stimmen entschied zunächst über die Frage, ob ein Kandidat zum Abgeordneten gewählt worden war, oder ob seine Stimmenzahl nur für den Platz eines Ersatzmannes ausreichte (vgl. Beispiel unten). Schied nun ein gewählter Abgeordneter aus (z.B. wegen mangelnder Genehmigung gemäß § 44 c BayVU), so rückten die folgenden gewählten Kandidaten automatisch gemäß ihrer Platz- und Stimmzahl nach. Bei Stimmengleichheit entschied das Los über die Reihenfolge ("Kugelung").

Diese starre Arithmetik, verbunden mit dem Zufall des Loses, verhinderte folglich eine Manipulation dahingehend, durch Beseitigung eines oppositionellen Beamtenabgeordneten automatisch einen regierungsfreundlichen Kandidaten einzuschleusen. Im übrigen konnte zumindest bis 1848 die politische Einstellung eines Kandidaten nicht unmittelbar zu der errungenen Platzziffer in Beziehung gesetzt werden, wie auch "Parteien" im heutigen Sinne zu dieser Zeit noch nicht bestanden (vgl. W. Lempfrid, a.a.O. S. 190, F. Koeppel, a.a.O. S. 51 f., 99). Jeder Abgeordnete hatte seine eigene Meinung, es gab keine Fraktionen, was sich allzu oft in den langen, ermüdenden, sich ständig wiederholenden Reden in der Kammer bestatigt. Die Rivalität konnte durchaus zwischen zwei politisch gleichgesonnenen Kandidaten bestehen (vgl. auch M. Doeberl, Entwicklungsgeschichte II S. 489).

1) Vgl. E. Fraenkel, Freiheit S. 188; für Bayern ist dieser Gesichtspunkt jedoch nur mit Einschränkung heranzuziehen, denn solange eine freiwillige Pensionierung mit dem Verlust des Ruhegehaltes verbunden war, blieb das Beispiel wie das des Abgeordneten v. Closen ein Einzelfall; und selbst er mußte materielle Not leiden, was die Bildung des sog. "Closen-Vereins" zur Folge hatte.

BEISPIEL EINER WAHLLISTE [+)]

(Gemäß Familienzahl errechneten sich für diesen Stimmkreis für die Kammer 7 Abgeordnetensitze und 7 Ersatzmänner)

Platz-Ziffer	gewählte Abgeordnete	Stimmen	Platz-Ziffer	Ersatzmänner	Stimmen
1. (-) [++)]	Köster, C.A., Notar	68	8. (5)	Hofmann, P., Bürgermeister	28
2. (1)	Kraemer, Ph.H., Landrat	54	9. (6)	Geisel, H., Friedensgerichtsschreiber	27
3. (-)	Schoppmann, J., Bürgermeister	52	10. (7)	Keller, L.	17
4. (2)	v. Camuzzi, J., Geheimer Rat	42	11. (8)	Koch, Ph.	16
5. (-)	Kurz, a., kgl. Regierungsrat	37	12. (9)	Jordan, A., Bürgermeister	15
6. (3)	Fitting, H.	32	13. (10)	Giesen, A.	13 [+++)]
7. (4)	Diehl, K., Notar	29	14. (11)	Golson, Chr.	13

+) Rheinkreis Klasse V (Landeigentümer); vgl. BayLT Wahlakten, Einweisungskommission 1825 Ic

++) Die in Klammern ( ) stehende Platzziffer ergibt sich nach Eliminierung der von § 44 c BayVU betroffenen Abgeordneten, durch (-) gekennzeichnet.

+++) Durch Los (=sog. Kugelung) entschieden, daß nicht der Kandidat Golson, sondern Giesen auf Platzziffer 13 rückte.

Das Gesetz von 1846, "die authentische Interpretation des § 44 c BayVU betreffend", kann freilich nicht als alleiniger Gradmesser dieser Bemühungen dienen. Als Resultat einer fast zwanzigjährigen Auseinandersetzung ist der unmittelbare Erfolg unbedeutend. Wichtiger dagegen erscheinen die dahinter stehenden und wiederholt zum Ausdruck gekommenen Motive zu sein, die als richtungweisender Beitrag zur Liberalisierung und Konsolidierung des Parlaments bis 1848 gewertet werden können.

Mit dem Problem der Beamteninkompatibilität ist der bayerische Frühliberalismus [1] nicht fertig geworden, wie die Entwicklung gezeigt hat: Die theoretische Forderung nach Eliminierung der Beamten aus dem Parlament nach dem Vorbild Englands mußte scheitern an der gleichzeitigen Vorstellung einer in Freiheit konstituierten Volksvertretung, deren Elite sich gerade aus dem gebildeten Beamtentum rekrutierte. Die Spannung zwischen der Verantwortlichkeit zur Monarchie, manifestiert durch die Treupflicht zur Krone, und der freiheitlichen Betätigungsmöglichkeit im Parlament, sanktioniert durch die Repräsentationspflicht, wurde zudem genährt durch die Anwendung des Machtinstruments der Bewilligungsbestimmung § 44 c BayVU. Erst im Laufe der Epoche nach 1848 sollte sich zeigen, ob sich diese Spannung lösen konnte.

---

1) Die badischen Verhältnisse werden in der Literatur (vgl. W. Clauß, a.a.O. S. 89 ff.; Th. Wilhelm, Die Idee des Berufsbeamtentums S. 49 ff.) für die süddeutsche Verfassungsentwicklung beispielhaft hervorgehoben. Insbesondere die Frage der Beamteninkompatibilität wird am badischen Urlaubsstreit (vgl. auch Carl Welckers Artikel "Urlaub" im Staatslexikon XV S. 588 ff.; W. Clauß, a.a.O. S. 89, 114; Th. Wilhelm, a.a.O. S. 51 f. mit weiteren Literaturangaben) deutlich. Für Hessen vgl. Murhard, Kurhess. Verf. II, passim; Württemberg vgl. W. Clauß a.a.O. S. 68 ff.; W. Grube, a.a.O. S. 509 ff., Peter Goessler, Der Dualismus der vormärzlichen Liberalen in Baden und Württemberg, Diss. Tübingen 1932. Die Grundlinien und Ergebnisse decken sich im wesentlichen mit den bayerischen Verhältnissen.

III. BEAMTENABGEORDNETE IN DER VERFASSUNGSGESCHICHTE BAYERNS VON 1848 BIS 1918

1. DIE BERUFLICHE ZUSAMMENSETZUNG DES LANDTAGS

Mit dem Inkrafttreten des Landtagswahlgesetzes vom 4. Juni 1848 [1] wurde das Klassensystem aufgehoben [2]. Danach wurden die Abgeordneten ohne Rücksicht auf den Berufsstand, und zwar je ein Abgeordneter auf 31.500 Einwohner Bayerns, gewählt [3]. Infolgedessen entfiel die bis dahin relativ stabile Verteilung einzelner Berufsgruppen auf die Gesamtzahl. Die berufliche Zusammensetzung der Abgeordneten in den folgenden Wahlperioden ergab sich nunmehr ausschließlich aus dem politischen Kräfteverhältnis der sich langsam konstituierenden Parteien und politischen Interessengruppen [4], bzw. resultierte direkt aus dem Wählerwillen.
Wie man unschwer aus der Zusammenstellung der Berufsgruppen entnehmen kann [5], stieg die Anzahl der Geschäftsleute und Handwerker sowie der Journalisten, während die der Bräuer und Gastwirte fiel, was auf die wirtschaftlichen und politischen Strukturveränderungen der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zurückzuführen ist [6].

Die erste Wahlperiode nach 1848, die sog. "liberale" Kammer vom 30. Januar 1849, wurde bereits am 11. Juni 1849 wieder aufgelöst. In ihr befanden sich von den 143 Abgeordneten nur 21 Beamte. Nach der Neuwahl zogen in die Kammer der zweiten Wahlperiode, beginnend am 17. September 1849, 44 Beamtenabgeordnete ein. Ein starker Aderlaß erfuhren die Beamtenabgeordneten nach der Wahl im Jahre 1855. Diese Tatsache fällt zusammen mit der Reaktionszeit der fünfziger Jahre, ein Zusammenhang, auf den im folgenden noch eingegangen werden soll. Der Beamtenanteil der folgenden Wahlperioden ab 1859 stieg bis 1875 auf 36,55% und schwankte in der Folgezeit zwischen 18,23% und 30,05%. Aus der zahlenmäßigen Stärke darf jedoch nicht ein entsprechender einheitlicher politischer Einfluß geschlossen werden; zwar wurde von den Beamtenabgeordneten ein Großteil der fach-

---

1) GBl. 1848 S. 78 ff.
2) Vgl. Art. 31 LandtagswahlG a.a.O.
3) Art. 1 ff. LandtagswahlG a.a.O.
4) obwohl auch schon vor 1848 innerhalb des durch die Verfassung gesteckten Rahmens politische Tendenzen zu beobachten waren (vgl. darüber M. Doeberl, Entwicklungsgeschichte III S. 220 f.; vgl. auch S. 64 Anm. 2).
5) Vgl. Schaubild S. 83.
6) Zu den weiteren Berufsgruppen vgl. E. Schosser, a.a.O. S. 15.

DIE BERUFLICHE ZUSAMMENSETZUNG DER ABGEORDNETENKAMMER VON 1848 BIS 1918 [a]

Beginn der Wahlperioden:	1849/I [b]	1849/II [c]	1855	1859	1863	1869	1875	1881	1887	1893	1899	1905	1907	1912
Beamte u. Angestellte d. öffentl. Dienstes in Staat und Kommunen [+]	21 (=14,86%)	44 (=30,76%)	33 (=22,92%)	47 (=32,64%)	47 (=31,75%)	53 (=34,41%)	57 (=36,55%)	45 (=28,30%)	36 (=22,64%)	34 (=21,39%)	29 (=18,23%)	41 (=26,11%)	49 (=30,06%)	41 (=25,15%)
(davon sind Lehrer und Professoren	3	10	3	3	2	9	9	8	5	5	8	10	12	12)
nicht darunter fallen die nicht-rechtskundigen Bürgermeister [++]	9	9	3	3	2	7	8	7	-	-	-	9	1	-
Advokaten [+++]	7	9	13	9	8	16	11	3	3	-	2	1	4	4
Freie und selbständige Berufe (ohne Advokaten),	108 [o]	79	94	84	91	78	79	103	119	123	127	100	96	106
(u. Geistliche	16	15	18	16	12	21	20	15	23	16	17	19	14	8)
Angestellte der Privatwirtschaft	-	2	1	1	-	-	1	1	1	-	1	6	13	12
Abgeordnete insgesamt:	143	143	144	144	148	154	156	159	159	159	159	157 [oo]	163	163

[a] Zusammengestellt aus den Repertorien BayLT 1849 bis 1912 sowie Statistik E. Schosser, Presse und Landtag, S. 28.

[b] v. 30.1.1849 b. 11.6.1849; [c] ab 17. Sept. 1849; [+] zusammengestellt aus den Repertorien BayLT 1849 bis 1912; die Zahlen divergieren von dem Ergebnis bei Schosser, a.a.O. z.T. erheblich. Der Grund dürfte darin liegen, daß Schosser zu den Angehörigen des öffentlichen Dienstes sowohl die Advokaten als auch die nicht-rechtskundigen Bürgermeister gezählt hat, denn Schossers Zahlen liegen etwa um diese Differenz höher. [++] Gezählt wurden nur diejenigen nicht-rechtskundigen Bürgermeister, bei denen nicht noch eine weitere Berufsangabe zu finden war, wie z.B. "Bürgermeister und Fabrikbesitzer". [+++] Die Advokaten sind selbständig aufgeführt, da sie nicht mehr zum öffentlichen Dienst gezählt werden dürfen; vgl. Ostler, a.a.O. [o] Von den Zahlen der freien und selbständigen Berufe sind die darunter stehenden Zahlen der Geistlichen abzuziehen. Vgl. im übrigen die detaillierten Angaben bei E. Schosser, a.a.O./ [oo] 2 Abgeordnete wurden nicht mehr gewählt, vgl. Einzelheiten in Repertorium BayLT Nachsession Bd. 1907 S. VIII.

ANTEIL DER BEAMTENABGEORDNETEN IN DEN AM BAYERISCHEN LANDTAG VERTRETENEN PARTEIEN VON 1869 BIS 1911 +)

Wahlperiode	Parteien	Fraktionsstärke	davon Beamtenabgeordnete
1869	Bayerische Patriotische P.	80	26 (=32,5%)
	Fortschrittspartei	63	20 (=31,7%)
	Liberale Mittelpartei	6	5 (=83,3%)
	Liberale "Wilde"	5	2 (=40,0%)
1875	Bayerische Patriotische P.	79	23 (=29,1%)
	Vereinigte Liberale	76	32 (=42,1%)
	Parteilos	1	-
1881	Bayerische Patrioten		
	katholisch-bayerische P.	67	20 (=29,8%)
	ultramontan	2	1 (=50,0%)
	katholisch-extrem	14	3 (=21,3%)
	konservativ	7	2 (=28,5%)
	Nationalliberale	60	15 (=25,0%)
	Fortschrittspartei	9	4 (=44,4%)
1887	Zentrum	80	15 (=18,7%)
	Konservative	5	1 (=20,0%)
	Liberale	70	20 (=28,5%)
	Volkspartei	1	-
	Keine Fraktion	3	-
1893	Zentrum	74	17 (=22,9%)
	Bauernbund	7	-
	Konservative	4	-
	Liberale	14	9 (=66,6%)
	Nationalliberale	43	7 (=16,3%)
	Deutsch-Freisinnige	10	1 (=10,0%)
	Sozialdemokraten	5	-
	Volkspartei	1	-
	"Wilde"	1	-
1899	Zentrum	84	15 (=17,8%)
	Sozialdemokraten	11	-
	Liberale Vereinigung	44	14 (=31,9%)
	Freie Vereinigung	18	-
	Demokratische P.	1	-
	Keiner Fraktion angehörend	1	-
1905	Zentrum	102	28 (=27,4%)
	Liberale Vereinigung	23	13 (=56,5%)
	Freie Vereinigung	20	-
	Sozialdemokraten	12	-
1907	Zentrum	98	34 (=34,6%)
	Liberale Vereinigung	24	14 (=58,3%)
	Freie Vereinigung	19	-
	Sozialdemokraten	21	1 (= 4,7%)
	Fraktionslos	1	-

+) zusammengestellt aus den Angaben bei K. Petermeier, Balthasar Daller, Anhang.

lichen Arbeit in der Kammer geleistet, doch repräsentierten Beamte wie andere Berufsgruppen nunmehr die verschiedensten politischen Richtungen [1].

2. DIE STELLUNG DER BEAMTENABGEORDNETEN IM SPIEGEL DER WAHLRECHTSGESETZGEBUNG

Der "Stillstand des Verfassungslebens" [2] fand sein Ende mit den politischen Ereignissen [3] des Jahres 1848. Die Revolutionsspannungen am 3., 4. und 5. März in München [4] zwangen König Ludwig I. zum Nachgeben und zur Abdankung [5]. Bayern wurde zur parlamentarisch konstitutionellen Monarchie. Nachdem bereits ein königlicher Aufruf vom 6. März 1848 [6] eine Verbesserung der Ständewahlordnung angekündigt hatte, brachte die Staatsregierung [7] in der Sitzung der Kammer der Abgeordneten vom 26. April einen Gesetzentwurf, die Wahl der Abgeordneten zur Ständeversammlung betreffend, zur Vorlage, in dem ohne Berücksichtigung von "Ständeklassen" allgemeine indirekte Wahlen vorgesehen waren [8].
Mit dieser Gesetzesvorlage sollte gleichzeitig der § 44 c BayVU, sowie das Gesetz vom 23. Mai 1846 aufgehoben werden [9].
Mit der Wahlrechtsfrage wurde ebenfalls die Stellung der Beamtenabgeordneten berührt [10]. Artikel 22 des Regierungsentwurfs bestimmte: "Der Urlaub wird ge-

---

1) Vgl. E. Schosser, Presse u. Landtag S. 15; vgl. auch S. 84.
2) M. Doeberl, Entwicklungsgeschichte III S. 128.
3) Darüber L. Zimmermann, Einheits- und Freiheitsbewegung und die Revolution von 1848 in Franken, in: Veröfftl. der Ges. fränk. Gesch., IX. Reihe 1951 S. 261 ff.
4) Über die Ereignisse in jenen Tagen vgl. M. Doeberl, Entwicklungsgeschichte III S. 142 ff.
5) Am 20. März 1848. Die Gesinnung Ludwig I. bei seiner Abdankung zeigt sich treffend in einem Schreiben an seinen zweiten Sohn, König Otto von Griechenland: Treu dem was Ich immer geäußert, handelte Ich: ein König wie der von England würde Ich nie sein ... Nach Unserer Verfassung, in welcher das monarchische Prinzip waltet, herrscht und regiert der König, das aber konnte nicht mehr sein, nachdem die Empörung gesiegt". (zit. bei M. Doeberl, Entwicklungsgeschichte III S. 145).
6) RBl. S. 105.
7) März-Ministerium von Thon-Dittmer.
8) BayLT StenB 1848 Bd. 2 S. 454 ff.; BeilBd. 2 S. 9 ff.
9) Art. 29 Ges.Entw. BayLT StenB 1848 BeilBd. 2 S. 15.
10) In Preußen erlangte das Problem der Beamtenabgeordneten erstmalig im Vereinigten Landtag von 1847 und in der Preußischen Nationalversammlung von 1848 politische Bedeutung. Nach Rosenbaum (Ludwig Rosenbaum, Beruf

wählten Beamten und öffentlichen Dienern nicht verweigert werden, ebensowenig den Offizieren und Militär-Beamten, sofern nicht außerordentliche Dienstverhältnisse derselben oder ihre Heeresabteilungen entgegenstehen" [1].

Diese Fassung wurde im wesentlichen gleichlautend als Artikel 24 im Gesetz vom 4. Juni 1848 [2] erlassen. Damit wurde formell die Vereinbarkeit von Amt und Mandat ohne Einschränkung - etwa in Form von Urlaubs- oder Bewilligungsgesuchen - zugelassen.
Die Stellung der Beamtenabgeordneten schien somit gegenüber Einflüssen der Regierungen grundsätzlich gesichert zu sein. Jedoch eröffnete der Artikel 29 Abs.2 Landtagswahlgesetz [3] der Regierung wiederum eine Möglichkeit, die ihr unbequemen Beamtenabgeordneten aus der Kammer zu entfernen. Danach ging einem Beamtenabgeordneten, der ein Staatsamt oder eine Hofcharge annahm oder beför-

---

Fortsetzung der Fußnote 10) von Seite 85
und Herkunft der Abgeordneten zu den Deutschen und Preußischen Parlamenten 1847 bis 1919, in: Die Paulskirche, Eine Schriftenfolge, Frankfurt/M. 1923) befanden sich im Vereinigten Landtag mehr als 16%, in der Nationalversammlung von 1848 29% Beamtenabgeordnete (ohne die Beamten der Korporationen und Gemeinden und ohne die Rechtsanwälte, die in Preußen zu den Beamten zählten - vgl. dazu die Angaben des Abg. Windthorst im Reichstag am 28.III.1867, StenB RT 1867, Bd. I S. 425; ferner Fr. Ostler, Der deutsche Rechtsanwalt, a.a.O. mit weiteren Literaturangaben -). Der teilweise aufkommenden Opposition unter den Beamtenabgeordneten wurde unter Friedrich Wilhelm IV. nur gemäßigt begegnet (Treitschke a.a.O. S. 629 f.). Das änderte sich jedoch 1851 vorübergehend, als insbesondere Landräte wegen ihres oppositionellen Verhaltens von ihrem Amte suspendiert wurden (z.B. Frh. v. Hilgers, Landrat von Altenkirchen; vgl. dazu A. Ernst von Ernsthausen, Erinnerungen eines preußischen Beamten, Bielefeld-Leipzig 1894 S. 1031, ferner die Landräte von Delius und von Bockum-Dolffs; vgl. dazu Heinrich von Poschinger, Denkwürdigkeiten des Ministerpräsidenten Otto Frh. von Manteuffel, 3 Bde. Berlin 1901, hier Bd. II S. 41; Preuß AH StenB 1861 Bd. I S. 92 f.). Insgesamt standen die Beamtenabgeordneten, davon insbesondere die Landräte, auf der Regierungsseite, so daß der Regierung eine starke Beamtenvertretung in der zweiten Kammer willkommen war (1852 waren von 351 Abgeordneten 85 Beamtenabgeordnete, davon 48 Landräte, vgl. Rosenbaum a.a.O.).

1) Vgl. im gleichen Sinne Art. 77 Preuß. Verfassung bzw. Art. 78 der revidierten Verfassung.

2) GBl S. 84.

3) GBl S. 86; diese Bestimmung entspricht dem englischen Verfassungsrecht, vgl. Art. 24 des Regency Acts von 1707.

dert wurde, das Mandat automatisch verlustig. Erst eine Neuwahl ermöglichte seinen Wiedereintritt in die Kammer.

Es ist auffallend, daß während der Beratungen zum Wahlgesetz [1] auf eine auch nur theoretisch mögliche Gefahr des Mißbrauchs dieser Bestimmung nicht hingewiesen wurde. Gewiß trug die zeitliche Eile, unter der die Gesetze entstanden [2], dazu bei, auf Einzelheiten nicht einzugehen [3], doch fehlte es nicht an Gründlichkeit [4]. Es wurde nur ein Motiv angeführt: ein Beamtenabgeordneter, der eine Beförderung [5] annehme, habe "angesichts des ganzen Landes, nach vielfachen früheren Erfahrungen, doch den Nachweis zu liefern, daß er seiner Beförderung seine Integrität als Abgeordneter nicht zum Opfer gebracht habe" [6].

Diesen Nachweis sollte er durch eine Wiederwahl bringen. Tatsächlich machte die Regierung von der Möglichkeit der Beförderung aus politischen Gründen zunächst

---

1) BayLT StenB 1848 Bd. 5 S. 151 ff.; BeilBd. 2 S. 171 ff., 201 ff., 224 ff.; Bd. 4 S. 87, 437 ff., Bd. 5 S. 2-160, 165, 170, Bd. 7 S. 57-81; StenB RR BeilBd. 4 S. 95 ff., Bd. 4 S. 364, 369-474, Bd. 5 S. 2-70.

2) Innerhalb von 3 Monaten wurden 21 Gesetze erlassen, vgl. BayLT StenB 1849 Bd. 2 S. 51, 59.

3) BayLT StenB 1849 BeilBd. 1 S. 286.

4) BayLT StenB 1849 Bd. 2 S. 51, 59.

5) Zur rechtlichen Qualifikation der Beförderung vgl. M.v. Seydel, Bayer. Staatsrecht S. 447 mit vielen Hinweisen.

6) So Abg. Bauer, BayLT StenB 1848 Bd. 5 S. 151. Der gleiche Gedanke wurde auch später (BayLT StenB 1849 Bd. 2 S. 55, BeilBd. 2 S. 55, BeilBd. 1 S. 286 u. StenB 1849 Bd. 4 S. 108, BeilBd. 1850 III S. 232) anläßlich der Beförderungen der Beamtenabgeordneten Fruth und Römich in der Kammer wiederholt, indem auf das "französische Korruptionssystem" hingewiesen wurde. Dazu Abg. von Vincke (BayLT StenB 1850/51 S. 1065): "Die beliebige Absetzbarkeit der Beamten war nicht etwa ein Ausfluß des constitutionellen Systems, sondern sie beruhte auf dem der Centralisation der Behörden, wonach jeder, bis zum geringsten Beamten herunter, absetzbar ist, wonach ein jeder beliebig abhängig bleibt von dem Winke des Ministers, von einem System, was wir wahrhaftig keine Ursache haben, nachzuahmen, denn es hat sich weder für den nächsten Zweck, für die Thätigkeit der Beamten, als erfolgreich bewährt, noch weit weniger in constitutioneller Hinsicht. Es ist vielmehr nur ein Corruptionsmittel, deren die kleinliche Regierung Ludwig Philipp's sich bediente um regieren und sich die Mehrheit in den Kammern erhalten zu können". Vgl. auch Abg. Wentzel, BayLT StenB 1852 Bd. 3 S. 1019 z. franz. System.

nur wenig Gebrauch [1], was vor allem der gemäßigt liberalen Regierung von der Pfordten zu verdanken war [2]. Ferner hatte sich durch den Regierungswechsel eine Umkehr der Interessenlage ergeben: Dem liberalen Ministerium konnte nur daran liegen, möglichst viele liberale Beamtenabgeordnete im Parlament zu sehen [3].

Die Kraft des Liberalismus ließ jedoch schon wenige Jahre nach 1848 mit der in ganz Deutschland nach Olmütz beginnenden Reaktion nach. Einer der ersten reaktionären Gesetzesentwürfe wurde durch den Innenminister Graf von Reigersberg am 19. Oktober 1854, "betreffend die Bildung der zweiten Kammer des Landtages" [4] vorgelegt. Dieses Gesetz sollte wieder eine Vertretung nach Ständen einführen und die Haupttätigkeit der Abgeordnetenkammer in die Ausschüsse verlegen. Das Gesetz von 1848 sei, so wurde behauptet, "unter den Stürmen einer leidenschaftlich erregten Zeit in großer Hast beraten und beschlossen" worden. "Die Erfahrung aller Zeiten und Völker" spreche gegen die Grundsätze jenes Gesetzes, die "nicht ohne guten Grund als gleich gefährlich für die Freiheit und Wohlfahrt des Volkes wie für die Kraft und Dauer der Monarchie bezeichnet worden" seien [5].

Auch die Beamtenabgeordneten wurden durch den Regierungs-Entwurf erfaßt. Anstelle des Artikels 24 Wahlgesetz vom Jahre 1848 sollte nunmehr der Artikel 7 treten, wonach "jeder Hof-, Staats- und öffentlicher Diener, der aus einer Hof- und Staatskasse einen Gehalt bezieht, ... zum Eintritt in die Kammer nach Maßgabe bestehender Dienstvorschriften Urlaub zu erholen" hatte [6]. Damit sollte das grundsätzliche Recht auf Urlaubsgewährung beseitigt werden, da dieses Recht seiner Natur nach im Sinne der Reaktion "einerseits gegen das monarchische Prinzip, andererseits gegen die Natur des Dienstverhältnisses" verstieß [7].

---

1) So auch E. Schosser, a.a.O. S. 15 f.; z.B. ist in den Fällen der Beförderung der Beamtenabgeordneten Fruth und Römich ein politisches Motiv nicht nachweisbar.

2) Vgl. M. Doeberl, Entwicklungsgeschichte III S. 281.

3) BayLT StenB 1853/54 Bd. 1 S. 243; eine spätere Parallele bieten die preußischen Verhältnisse nach der Regentschaftsübernahme durch den Prinzen Wilhelm im Jahre 1858 unter den liberalen Ministerien Flottwell und von Auerswald; die Regierung begrüßte den liberalen Anteil der Beamten im Abgeordnetenhaus.

4) BayLT StenB 1853/54 Bd. 1 S. 243 BeilBd. 2 S. 1 ff.

5) BayLT StenB 1853/54 Bd. 1 S. 243 f. Noch stärker trug der Abgeordnete von Gombart (BayLT StenB 1853/54 Bd. 1 S. 480) auf, der behauptete, das Wahlgesetz von 1848 sei "aus der sogenannten Theorie der Sozialdemokratie hervorgegangen". Vgl. dagegen den Landtagsabschied vom 4. Juni 1848 (GBl. S. 54), in dem die "hingebende Thätigkeit" und die "besonnene Beratung" der bedeutsamen Gesetzesvorlagen durch die Stände rühmend erwähnt wurden.

6) BayLT StenB 1853/54 BeilBd. 2 S. 2.

7) Vgl. die Motive zum Gesetzentwurf von 1854, BayLT StenB 1848 BeilBd. 2 S. [illegible].

Wenn auch der Regierungsentwurf von der Kammer der Abgeordneten dank einer starken Opposition nicht angenommen wurde [1], es folglich bei dem Gesetz von 1848 blieb, zeigte es sich in den Diskussionen, daß sich im Gegensatz zu Auseinandersetzungen vor 1848 die Fronten der Kammer betont parteipolitisch voneinander abzusetzen begannen.

Die Argumentation für und wider die Wahl von Beamten in die Abgeordnetenkammer zerfiel in zwei Komplexe, in den theoretisch staatsrechtlichen und den praktisch-politischen.

Ausgangspunkt war nach wie vor die Frage, inwieweit der Regierung das verfassungsmäßige Recht, über seine Staatsbeamte verfügen zu dürfen, gewahrt bleiben konnte, ohne daß das Prinzip der Wahlfreiheit verletzt wurde [2]. Eine befriedigende Antwort wurde jedoch nicht gefunden. Man blieb bei der Lösung von 1848 stehen, die zwar das passive Wahlrecht garantierte, andererseits aber den inneren Widerspruch zwischen der formellen Pflicht des Urlaubsgesuchs und dem gesetzlichen Gebot der grundsätzlichen Bewilligungspflicht nicht zu überwinden vermochte.

In der Theorie stellte Robert von Mohl [3] die Forderung nach "unbedingter Versagung der Wählbarkeit der Beamten in seinem Bezirke" [4], und zwar aus zwei Gründen: einerseits bestünde die Gefahr, daß durch die Wählbarkeit von Beamten "die Ständeversammlung mit Werkzeugen jeglicher Regierungspolitik angefüllt und ... der ganze Nutzen der Volksvertretung" verloren gehen würde; andererseits sollte nicht übersehen werden, daß "der Wunsch zur Bekanntmachung des Namens in den höchsten Schichten und zu Erwerbung eines außerordentlichen Anspruchs auf Beförderung ... sehr nützlich" sei [5]. Es ist psychologisch verständlich, daß dieser Gesichtspunkt des "Karriere-Denkens" auf der Parlamentsebene nicht zur Sprache kam und auch bis heute nicht bekannt wird [6].

Im praktisch-politischen Bereich standen sich gegenüber das Argument der Sachkenntnis der Beamten im Parlament [7] und die Problematik der durch die zeitweilige Stellvertretung entstehende Lücke in der Verwaltung, die durch kostspielige Stellvertretung und mangelndes Detailwissen nur unbefriedigend geschlossen werden konnte.

---

1) BayLT StenB 1853/54/55 Bd. 1 S. 635.
2) Vgl. G. Frh. v. Lerchenfeld, BayLT StenB 1855 Bd. 1 S. 602.
3) R. v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, 3 Bde., Tübingen 1866-1869, hier Bd. I S. 23.
4) R. v. Mohl, a.a.O., S. 23.
5) R. v. Mohl, a.a.O., S. 23.
6) Vgl. unten S. 176.
7) BayLT StenB 1855 Bd. 1 S. 602, ein Argument, das auch heute noch angeführt wird, vgl. unten S. 177.

Die politischen Aspekte blieben in der Argumentation der ersten Verfassungsperiode vor 1848 stehen: man verwies darauf hin, daß die Bestimmung, wie sie die Regierung im Hinblick auf die politische Einflußmöglichkeit sowohl in dem Entwurf von 1854 als auch erst recht in dem § 44 c BayVU von 1818 schon enthalten war, ein "zweischneidiges Schwert in der Hand der Regierung" sei, wobei "nicht das Heft, sondern die Klinge" in der Hand läge. Denn einerseits gab es der Krone die Macht zu willkürlichen Eingriffen in die Zusammensetzung der Kammer, andererseits mochte dieser Eingriff - einem Bumerang gleich - die öffentliche Meinung negativ beeinflussen [1]. Einen neuen Ansichtspunkt arbeitete der Abgeordnete Dr. Morgenstern heraus. Er betonte, daß Opposition eines Beamtenabgeordneten zu einer bestimmten Regierung nicht gleichzusetzen sei mit der Opposition zum Staate schlechthin, denn letzteres wäre undenkbar [2]. Deshalb müsse die Wahlfreiheit vorgehen. Hiermit klang zum ersten Mal die Frage nach dem Verhältnis vom Beamtentum zum Staat als verfassungspolitisches Problem an, eine Frage, die auch in der Theorie [3] bereits aufgegriffen worden war.

Ein direkter Einfluß der reaktionären Regierung auf die Wahl und Zusammensetzung der Beamtenabgeordneten im bayerischen Landtag war - bis auf die Anwendungsmöglichkeit des Artikels 29 Abs. 2 WahlG - kaum möglich [4].
Wie ist dagegen das plötzliche Absinken der Anzahl der Beamtenabgeordneten im bayerischen Landtag zu erklären? Abgesehen von der Tatsache, daß seit 1848 die Auswahl und Kandidatur der Abgeordneten dem freien Spiel der politischen Kräfte und nicht mehr dem Stände-Klassen-System anheimgegeben war, insofern

---

1) BayLT StenB 1855 Bd. 1 S. 602.

2) Zum Verhältnis zur jeweiligen Staatsform vgl. z.B. Bluntschli (Allg. Staatsrecht, 4. Aufl. Bd. 2, München 1868, S. 140): Der Beamte, der sich "mit den dauernden Grundprinzipien, worauf die Staatsregierung beruht, im Widerspruch befindet und als Feind jener handelt, wenn er z.B. in der Monarchie sich als Republikaner erklärt und für die Einführung der Republik arbeitet, " ... solle auf sein Amt verzichten.

3) Vgl. z.B. R.v. Mohl, (a.a.O. Bd. III S. 397 f.), der den Staatsdienern, die mit der Politik ihrer Regierung nicht einverstanden sind, empfiehlt, entweder freiwillig aus dem Amt zu scheiden,oder, was aus praktischen Gründen (zu erwartende finanzielle Not) und moralischen Erwägungen ("politische Sittlichkeit") vorzuziehen sei, dennoch treu im Amte zu bleiben.

4) Das Argument E. Schossers, (Presse und Landtag, a.a.O. S. 16), eine systematische Anwendung des Art. 29 Abs. 2 LandtagswahlG zum Zwecke politischer Einflußnahme wäre vom Landtag keinesfalls hingenommen worden, erscheint zumindest in dieser Unbestimmtheit zweifelhaft.

eine stärkere Fluktuation durchaus möglich wurde [1], ist die Frage aus einem anderen Blickwinkel zu beantworten.

Der reaktionäre Vorstoß auf Beseitigung des 48er Wahlgesetzes, sowie der zunehmende Druck der Regierung auf die Verwaltung [2] und die Presse schafften besonders im Beamtentum eine abwartende, zur Vorsicht neigende Haltung gegenüber der bevorstehenden Mai-Wahl 1855 [3]. Es war bezeichnend für die spannungsreiche Zeit vor 1855, daß eines Morgens an Münchens Rathaus mit roter und schwarzer Farbe angeschrieben stand: "Wählt keine Beamten!" [4]

Es liegt daher nahe anzunehmen, daß sich Beamte in dieser Krisenzeit der Gefahr einer beruflichen Diskriminierung zu entziehen suchten, indem sie es vorzogen, nicht zu kandidieren. Der Ausruf des Beamtenabgeordneten Dr. Ruland [5], es wäre eine Schmach, wenn sich ein Abgeordneter vor einer offenen Abstimmung in der Kammer deshalb zurückschrecken ließe, weil er vielleicht dem Ministerium durch seine Abstimmung mißfällig zu werden glaubte [6], erscheint dagegen wie eine Selbstermunterung zur Zivilcourage. Nicht wenige Beamte werden den großen Beschwerden und persönlichen Opfern eines damaligen Abgeordnetendaseins [7] den Verzicht auf politische Aktivität und damit die Sicherheit ihrer beruflichen Existenz in Bezug auf Karriere und Residenz vorgezogen haben [8].

Das Zusammenwirken aller dieser Faktoren ist im Detail schwer nachzuweisen. Jedenfalls tritt mit der Enthebung einer der Hauptführer der liberalen Opposition, der Würzburger Staatsrechtslehrer und Abgeordnete Professor Weis, seiner Professur und der Versetzung an das Appellationsgericht Eichstätt, beispielhaft zutage, wie stark auch in Bayern der Druck auf Beamtenabgeordnete anwuchs [9].

---

1) In den neuen Landtag von 1855 zogen über 90 Abgeordnete zum ersten Mal ein, vgl. Augsburger Allgemeine Zeitung 1855 v. 4. Juni 1855 S. 2498.

2) Dem schon vorher der Historiker Sepp und der "scharfe Landtagsdebattenredner Döllinger zum Opfer fielen" (K. Bosl, Der moderne bayerische Staat, a.a.O. S. 23).

3) Jedenfalls, soweit es sich nicht um das Beamtentum handelte, das mit den "Konservativen" sympathisierte (vgl. Augsburger Allgemeine Zeitung v. 26.5.1855, S. 2321).

4) Augsburger Allgemeine Zeitung, Nr. 143 v. 23.5.1855 S. 2280.

5) Kgl. Oberbibliothekar in Würzburg.

6) BayLT StenB 1855 Bd. 2 S. 337.

7) Vgl. Augsburger Allgemeine Zeitung v. 21. Mai 1855 S. 2260 f.

8) BayLT StenB 1859 Bd. 1 S. 199.

9) Vgl. dazu M. Doeberl, Entwicklungsgeschichte III S. 283 f.; BayLT StenB 1859 Bd. 1 S. 199 f.; Prof. Weis wurde jedoch erneut gewählt und 1858 zum Landtagspräsidenten gewählt (BayLT StenB 1858, Prot. d. Einweisungskommission S. 34, 38 f.).

- Forts. S. 92 -

Die folgenden Worte des Abgeordneten Dr. Völk [1] geben noch 1859 [2] einen Einblick in die Situation der damaligen Zeit: "Warum stehen diese Männer (gemeint sind Beamtenabgeordnete, d. Verf.) häufig verstummt, wo die wichtigste Debatte sie auffordern müßte, im Interesse der ministeriellen Grundsätze aufzutreten? Meine Herren, die Antwort ist sehr einfach: wenn es für einen Staatsdiener gefährlich ist, seine Überzeugung gegen die Staatsregierung auszusprechen, so ist es für jeden Staatsdiener unmöglich, für die Staatsregierung etwas zu tun ..."[3]

Dank des besonnenen Einlenkens von der Pfordtens [4] wurde ein Verfassungskonflikt, wie er in Preußen eintrat [5], vermieden. Das folgende Ministerium v. Schrenk-Neumayer griff die liberalen Reformplane wieder auf.
Bis zur zweiten Hälfte der sechziger Jahre wurde die Wahlrechtsfrage nicht angerührt. Beamtenabgeordnete traten in den Landtag ein gemäß der Bestimmung des Artikels 24 Landtagswahlgesetz von 1848 [6]. Ab 1866 setzten in Bayern die Be-

---

Fortsetzung der Fußnote 9) von Seite 91
Auch in Preußen wuchs seit 1855 der Druck sowohl auf die politische Betätigung der Beamten vor der Wahl als auch auf die Beamtenabgeordneten selbst. (vgl. eine Regierungserklärung im Preuß AH StenB 1856 S. 341 ff.) Es wurde von ihnen aktive politische Unterstützung im "gouvernementalen" d.h. im konservativ-monarchischen Sinne gefordert. Das Ergebnis war die bekannte "Landratskammer" mit über 70 Landräten, bzw. insgesamt über [illegible] Beamtenabgeordneten (vgl. L. Rosenbaum, Beruf und Herkunft, a.a.O. S. 27 ff.). Vgl. auch Fr. Hartung, Zur Geschichte des Beamtentums, a.a.O. S. 25 ff.

1) BayLT StenB 1859 Bd. 1 S. 200.

2) In Preußen war bereits mit der "Neuen Ära" durch den Führungswechsel von der konservativen Regierung von Manteuffel auf die gemäßigt liberale unter Fürst Karl Anton von Hohenzollern-Sigmaringen und Innenminister Max Freiherr von Schwerin ein Umschwung der Besetzung im Abgeordnetenhaus zugunsten der liberalen Beamtenabgeordneten, insbesondere der Richter, erfolgt. Jetzt waren es die liberalen Beamtenabgeordneten, die sich zur "Regierungspartei" zählen durften (vgl. Adalbert Hess, Das Parlament das Bismarck widerstrebte, Westdeutscher Verlag 1964 S. 19). Bis 1862 waren mehr als 70 Richter zu Abgeordneten gewählt worden (vgl. W. Clauß, Der Staatsbeamte S. 148; L. Rosenbaum, Beruf und Herkunft S. 29).

3) BayLT StenB 1859 Bd. 1 S. 200.

4) Vgl. M. Doeberl, Entwicklungsgeschichte III S. 285.

5) Zur Entwicklung des Konflikts und der Stellung der preußischen Beamtenabgeordneten vgl. A. Hess, Das Parlament, passim, mit vielen Literaturangaben.

6) GBl. S. 84.

strebungen ein, das indirekte Wahlrecht zu beseitigen. Der Kampf um das direkte Wahlrecht überschattete das Problem der Beamtenabgeordneten die folgenden vier Jahrzehnte, das zudem wegen des zunehmend schwindenden Gegensatzes von Krone, Regierung und Parlament mehr und mehr aus der Landtagsdiskussion verdrängt wurde.

Begünstigt durch die Ereignisse des Jahres 1866 wurde zwar das Gesetz vom 16. November 1867, "die Wahl der bayerischen Abgeordneten zum deutschen Zollparlament betreffend" [1], erlassen, womit in Bayern erstmalig das direkte Wahlsystem eingeführt wurde und wonach gemäß Art. 5 die Beamten zum Eintritt in das Zollparlament keines Urlaubs mehr bedurften, jedoch fanden entsprechende Gesetzesvorlagen für ein neues bayerisches Wahlgesetz trotz wiederholter hartnäckiger Versuche keine Zustimmung [2]. Erst im Jahre 1906 wurde ein neues Landtagswahlgesetz erlassen [3].

Ohne Begründung oder Aussprache wurde die Kompatibilitätsbestimmung des Artikels 24 Landtagswahlgesetz von 1848 im Artikel 35 LandtagswahlG von 1906 im wesentlichen gleichlautend übernommen [4]. Ebenso fand in Artikel 36 Abs. 1 [5] der Artikel 29 Abs. 2 des Gesetzes von 1848 insofern wieder Aufnahme, als die Eigenschaft des Abgeordneten durch die Annahme einer Anstellung oder Beförderung im Reichs- oder Staatsdienste erlosch.

Die Ruhe in der Frage um das Verhältnis von Amt und Mandat wurde erst im Jahre 1907 wieder gestört, als anläßlich der Debatte um die Besoldungsneuordnung aller bayerischer Beamter die materielle Seite der Doppelstellung zur Sprache kam [6]. Es fand sich jedoch niemand, der die "Doppelbezüge" (Staatsgehalt und Diäten) [7]

---

1) GBl 1866/69 S. 237.

2) Zur Geschichte der Wahlgesetzgebung vgl. M.v. Seydel, Bayer. Staatsrecht 1, S. 412 ff. u. M. Doeberl, Entwicklungsgeschichte III S. 576 mit weiteren Literaturangaben.

3) Abgesehen von einer Novelle zum LTWahlG vom 21.3.1881 (GVBl 1881 S.103).

4) Vgl. die Ausschuß-Protokolle u. StenB BayLT III. Ausschuß 1905/06 Fasz. Nr. Bb 55 u. Bb 56; Art. 35 LTWahlG von 1906 lautet: "Der Urlaub zum Zwecke der Teilnahme an den Verhandlungen des Landtags darf den gewählten Staatsbeamten und im öffentlichen Dienste stehenden Personen nicht verweigert werden. Das gleiche gilt von Offizieren, Sanitätsoffizieren und Beamten der Militärverwaltung, sofern nicht außerordentliche Verhältnisse ihrer Entfernung vom Dienste entgegenstehen." (GVBl. S. 140).

5) GVBl. 1906 S. 141.

6) BayLT StenB 1907/08 Bd. 2 S. 163.

7) Vgl. BayLT StenB 1907/08 Bd. 2 S. 163; über den außerordentlich großen Einfluß der Diätenfrage auf die Stellung aller Abgeordneten im Parlament vgl. die Dissertation von Wolfgang Scheffler, Entwicklung und Lösung des Diätenproblems in England und Deutschland. Eine politologische Studie zur Geschichte der Demokratisierung des Parlamentarismus, Berlin 1956.

grundsätzlich kritisiert hätte [1], schien doch die Ansicht des Staatsministers von Brettreich vorherrschend, daß die Beamten im bayerischen Abgeordnetenhaus nicht zu entbehren seien und man "in der Tat auch nicht behaupten könne, daß die Beamten in demselben zu stark überwiegen" [2].

Das Staatsministerium des Innern schlug noch kurz vor dem Ende der Monarchie vor, den Artikel 36 Abs. 1 des Landtagswahlgesetzes vom 9. April 1906 [3] aufzuheben. Die Begründung spricht für sich: Sie ist der rührende Versuch einer Regierung, die das Ende ihrer Ära nahen sieht, noch rasch mit allen Mitteln den guten Willen zu dokumentieren und eine weiße Weste vor dem Abgang anzulegen. Die Begründung lautete: "Die politischen Verhältnisse lassen es auch in Bayern als geboten erscheinen, ein möglichst enges Verhältnis zwischen Staatsregierung und Volksvertretung anzubahnen. Hierfür ist es aber hinderlich, wenn ein Abgeordneter, der zur Erreichung dieses Zweckes in irgend einer Form in den Staatsdienst eintritt, oder wenn er schon Staatsdiener ist, ein höheres als sein bisheriges Amt übernimmt, dadurch seine Eigenschaft als Abgeordneter verliert, wie dies Art. 36 Abs. 1 des Landtagswahlgesetzes vom 9. April 1906 bestimmt. Denn dadurch wird das Ziel geradezu vereitelt, zu dessen Erreichung der Abgeordnete das Amt übernimmt. Daher ist die Aufhebung der ohnehin überlebten Bestimmung in Art. 36 Abs. 1 des Landtagswahlgesetzes vom 9. April 1906 geboten, wie auch im Reiche die gleichartige Bestimmung des Art. 21 Abs. 2 der Reichsverfassung aufgehoben worden ist" [4].

3. ERGEBNISSE

Den Beamtenabgeordneten im Bayerischen Landtag der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ist bis auf die Periode der Reaktion eine ernstliche Auseinandersetzung mit der Regierung erspart geblieben. Als parlamentarischer Repräsentant des in Bayern als bürgerlich geltenden Beamtentums, dem die "aus Aufklärung und Frühliberalismus kommende, fest im Humanismus verwurzelte, zeitlose, tief ethische Bindung an den Staat" [5] immanent war, hatte er seit 1848 dank der Wahlgesetze die unbeschränkte Möglichkeit, sein fachliches Können, bzw. seine politischen Fähigkeiten in den Dienst der Fraktionsarbeit zu stellen [6]. Dabei entfiel der An-

1) Vgl. BayLT StenB 1907/08 a.a.O.
2) v. Brettreich im Landtag, BayLT StenB a.a.O.
3) GVBl. S. 131-162.
4) BayLT StenB 1918 BeilBd. 23 S. 13.
5) H.H. Hofmann, Adelige Herrschaft S. 509.
6) Golo Mann, Deutsche Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, Frankfurt/M. 1961 S. 362 hebt das bayerische Beamtentum zu Recht als "vorzüglich" hervor.

teil der Beamtenabgeordneten im Schnitt gleichmäßig auf die Zahl der jeweils im Landtag vertretenen Parteien [1]. Lediglich in der SPD - seit 1893 im Bayerischen Landtag vertreten - fehlen Beamtenabgeordnete, was der traditionell klassenbetont bürgerlichen Struktur des Berufsbeamtentums durchaus entspricht.
Der nach der Reaktion einsetzende Liberalisierungsprozeß, die allmähliche Konsolidierung des Parteiensystems im Abgeordnetenhaus und nicht zuletzt die nachlassende Kraft der Krone [2] ließen die früheren scharfen Gegensätze zwischen Regierung und Abgeordnetenhaus in der Frage der Doppelstellung von Amt und Mandat verschwinden. So konnte es nicht verwundern, daß nach der Thronrede Ludwig II. vom 17. Januar 1870, die ein Wahlgesetz auf der Grundlage des direkten Wahlrechts verhieß, in einem nicht zur Beratung gekommenen Gesetzentwurf der Regierung, die Beamtenwahl betreffend, im Artikel 6 an den Wortlaut des Gesetzes von 1848 wieder angeknüpft wurde! Ein dem Regierungsentwurf entgegengesetzter Vorschlag, der die letzte Schranke fallen lassen wollte, wonach "die gewählten Staatsbeamten und öffentlichen Diener zur Teilnahme an den Sitzungen der Kammer der Abgeordneten keines Urlaubs bedürfen", fand jedoch keine Billigung [3].

Schließlich wurde diese Entwicklung auch begünstigt durch die reale Erfahrung, daß sich der fachlich qualifizierte Beamte als ein bestimmender Faktor in den Gesetzesreformen für das Abgeordnetenhaus als unentbehrlich erwiesen hatte [4].

Dies hat jedoch nicht dazu geführt, eine Brücke zwischen Exekutive und Legislative zu bauen, auf der parlamentarische Kräfte versuchen konnten, das ferne Ufer der von ihnen noch unkontrollierten Bürokratie zu erreichen. Beamte, die in das Parlament einzogen, brachten zwar eine Mitgift reicher Erfahrungen mit, verloren jedoch im gleichen Augenblick die Möglichkeit, diese Erfahrungen durch neues Informationsmaterial anzureichern. Aus diesem Aspekt etwa hat ihre Existenz im Parlament nicht dazu beitragen können, dem Parlament einen größeren Einfluß auf die Exekutive in Form umfassenderer Kontroll- oder Auskunftsrechte zu vermitteln. Ihre Funktion blieb auf die sachliche Arbeitserfüllung im gegebenen Rahmen beschränkt [5].

---

1) Ausnahmen 1869 die kleine Liberale Mittelpartei u. die liberalen sog. "Wilden", vgl. Schaubild S. 84.

2) deren Ursache u.a. in den Persönlichkeiten der Nachfolger Ludwig I. zu suchen ist.

3) Vgl. BayLT StenB 1870/71 Bd. 2 S. 113; BeilBd. 2 S. 425 ff. u. StenB 1875 BeilBd. 4 S. 373.

4) Vgl. insbesondere die Ausschuß-Protokolle BayLT passim.

5) Vgl. dazu E. Fraenkel, Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus, in: Deutschland S. 24 ff.

IV. RECHTLICHE UND POLITISCHE STELLUNG DES BEAMTENABGEORDNETEN IN BAYERN ZWISCHEN 1918 UND 1933

1. DAS BERUFSBEAMTENTUM

Mit der gleichen Selbstverständlichkeit, mit der in der Weimarer Reichsverfassung die Institution des Berufsbeamtentums [1] übernommen wurde, blieb auch in Bayern der Gedanke des Berufsbeamtentums - trotz der Revolutionseinflüsse oder gerade wegen des relativ milden Überganges - verfassungsmäßig erhalten [2]. Auch das noch aus der Monarchie geltende Bayerische Beamtengesetz vom 16. August 1908 [3] erhielt durch die erste größere Änderung im Jahre 1924 [4] keine das Berufsbeamtentum einschränkende Fassung.

Während sich im Artikel 130 WRV die Problematik der Stellung des Beamten zwischen "Gesamtheit" und Partei einerseits (Absatz 1) und der staatsbürgerlichen "Freiheit ihrer politischen Gesinnung" (Absatz 2) andererseits abzeichnete [5], beschränkte sich die Bayerische Verfassung lediglich auf die Gewährleistung der Freiheit in religiöser und politischer Gesinnung [6].

Gewiß fehlte es nicht an Bestrebungen, das Berufsbeamtentum zu beseitigen [7] und es privatrechtlich an den Staat zu binden und zu organisieren [8], bzw. es als Wahlbeamtentum umzustruktuieren. Doch die bürgerlichen Parteien widersetzten

---

1) Zur institutionellen Garantie des Berufsbeamtentums in den beamtenrechtlichen Bestimmungen der Reichsverfassung vgl. Carl Schmitt, Verfassungslehre, Berlin-München 1928, unveränderter Neudruck 1954, S. 172.

2) Vgl. §§ 67 ff. BayVerf. v. 1919 (GVBl. S. 531 ff., 547).

3) GVBl. S. 581.

4) VO zur Änderung beamtenrechtl. Vorschr. v. 20.3.1924 (GVBl. S. 128).

5) Vgl. auch Art. 39 WRV: "Beamte und Angehörige der Streitkräfte bedürfen zur Ausübung ihres Amtes als Mitglieder des Reichstages oder eines Landtags keines Urlaubs." Ebenso Art. 21 der Verf. v. 1871.

6) § 67 BayVerf. (GVBl. 1919 S. 547).

7) Punkt 2 des Erfurter Programms der Sozialdemokraten: "Wahl der Behörden durch das Volk"; vgl. dazu Axel Frh. v. Freytagh-Loringhoven, Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, München 1924 S. 321.

8) Vgl. Willibalt Apelt, Geschichte der Weimarer Verfassung, München 1946, 2. unveränd. Aufl. 1964, S. 345; H. Sinzheimer, Artikel "Arbeitsrecht" in: HWB Soz. Wiss. Bd. I (4. Aufl. 1923) S. 846 f.; Heinz Potthoff, Grundfragen des künftigen Beamtenrechts, 1923 S. 8 ff., 16 ff.

sich auch in Bayern diesen Bestrebungen, indem sie auf den Wert eines moralisch und fachlich hochqualifizierten Beamtentums im Staate nicht zu verzichten zu können glaubten [1].

Die gesetzliche Übernahme des Berufsbeamtentums darf jedoch nicht hinwegtäuschen über den tiefgreifenden Wandel der staatsrechtlichen und staatspolitischen Stellung des Beamten. In der Monarchie lag dem Verhältnis Berufsbeamtentum - Regierung - Krone eine innere Bindung zugrunde, die mit der Schaffung der parlamentarischen Demokratie notwendigerweise fortfallen mußte. Dieser Verlust wurde auch nicht kompensiert durch die Beschwörung der "wohlerworbenen Rechte" oder durch die verfassungsrechtlich konstruierte Bindung des Beamten an die Allgemeinheit, sanktioniert durch das "verbindende Element" [2] des Eides [3].

Anstelle des Beamten der konstitutionellen Monarchie, dessen Charakteristika in der persönlichen Treue gegenüber Staat und Herrscher und in dessen auf innerer Haltung gegründetem Ethos des Dienstes lager, trat nunmehr ein Beamtentyp in den Vordergrund, der seine Vergangenheit nicht vergessen konnte und der zwischen den parteipolitischen Wünschen nach größerer politischer Aktivität [4] und den Forderungen der Staatsrechtslehre nach parteipolitischer Neutralität [5] stand.

---

1) Vgl. z.B. die scharfen Angriffe des bayerischen LT-Abg. Dr. Dirr (Deutsche Demokr. Partei) BayLT StenB. 1920 Bd. 3 S. 689; MinPräs. v. Kahr in BayLT StenB 1921 Bd. 2 S. 593; ferner Dr. Dirr, a.a.O. S. 657: "Gerade der demokratische Staat bedarf des Ferments eines festen, tüchtigen Beamtentums". Vgl. auch die neue Untersuchung über die politischen Beamten bei Wolfgang Runge, Politik und Beamtentum im Parteienstaat. - Die Demokratisierung der politischen Beamten in Preußen zwischen 1918 und 1933, Reihe: Industrielle Welt, Bd. 5 Stuttgart 1965.

2) Arnold Köttgen, Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie, Berlin-Leipzig 1928, S. 117.

3) Vgl. Art. 176 WRV i. Verb. m. der VO des Reichspräs. v. 14.8.1919 (RGBl. S. 1419).

4) Vgl. Minister Frauendorfer, BayLT StenB 1919 Bd. 1 S. 206.

5) Dazu C. Schmitt, Der Hüter der Verfassung, 1931, S. 100 ff., 149 ff.; A. Köttgen, Entwicklung des Beamtenrechts im Hdb. d. dt. StR. Bd. II, 1932, S. 10 f.; H. Gerber, Vom Begriff und Wesen des Beamtentums, AöR Bd. 57 (NF Bd. 18) 1930, S. 67; O. Koellreutter, Das deutsche Berufsbeamtentum, B.-Jahrbuch 1928, S. 342 ff.; Werner Weber, Parlamentarische Unvereinbarkeiten, a.a.O. S. 223, 226 ff.

2. THEORIEN ZUM BERUFSBEAMTENTUM

Die neue Situation des Berufsbeamtentums im Weimarer Staat wird von einer Vielzahl von Auffassungen analysiert. Sie sind insofern zu umreißen, als sie für die Beurteilung der Stellung des Beamtenabgeordneten eine Rolle spielen.

a) Die der konstitutionellen Epoche des 19. Jahrhunderts entstammende positivistische Staatsrechtslehre [1] stellte den Beamten dem Staat gegenüber in ein Verhaltnis der Über- und Unterordnung [2], sowie in das "besondere Gewaltverhältnis" [3]. Der Beamte tritt dem Staat gegenüber auf als Glied eines Verwaltungsorganismus, als "Rad in dem großen staatlichen Behördenapparate" [4]. Diese Theorie wird in der Weimarer Zeit fortgeführt insbesondere von R. Thoma [5] und G. Freudenberger [6]. Es ist verständlich, daß sich die Theorie vom "besonderen Gewaltverhältnis" innerhalb der positivistischen Staatsrechtslehre gegenüber der offenkundigen Strukturveränderung des Staats- und Verfassungslebens nicht halten konnte [7].

b) So versuchte vor allem A. Köttgen [8] in seiner Theorie vom Wesen des Staates die Stellung des Beamten mit der Verfassungswirklichkeit, d.h. mit

---

1) Vgl. dazu P. v. Oertzen, Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus, Göttingen, Diss. 1933 S. 76.

2) Otto Mayer, Zur Lehre vom öffentlich-rechtlichen Vertrage, AöR Bd. 3, 1888, S. 52, 56 f.; Paul Laband, Staatsrecht Bd. I S. 406.

3) Vgl. z.B. P. Laband, Staatsrecht Bd. I (1. Aufl.) S. 386 ff.; Bd. I (2. Aufl.) S. 404 ff.; O. Mayer, Verwaltungsrecht Bd. I S. 101 ff.; Bd. II S. 145 ff.; ders. AöR Bd. 3 1888 S. 52 ff.

4) F. Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 4. Aufl. 1919, S. 64.

5) R. Thoma, Grundrechte und Polizeigewalt, OVG-Festgabe S. 204 ff.

6) G. Freudenberger, Beiträge zur Lehre vom besonderen Gewaltverhältnis, in: Hirths Annalen 1931 S. 190 ff.; vgl. auch W. Jellinek, Zweiseitiger Verwaltungsakt und Verwaltungsakt auf Unterwerfung, in: OVG-Festgabe S. 103; A. Merkl, Allgemeines Verwaltungsrecht 1927 S. 129 ff.

7) Auf eine nähere Untersuchung darf daher verzichtet werden.

8) A. Köttgen, Das deutsche Berufsbeamtentum, S. 70 ff., S. 116 ff.; ders., Die Entwicklung des deutschen Beamtenrechts, in: Hdb. d. dt. StR. Bd. II S. 3 ff.

den sich darin widerspiegelnden sozialen und politischen Veränderungen [1], in Einklang zu bringen.

Ausgehend von der Fiktion der "Staatsidee" - bezugnehmend auf die idealistische Staatsauffassung Hegels - begreift Köttgen den Staat als eine durch "nationale Werte" bestimmte Ordnung [2]. Für Köttgen ist die Staatsidee eine reale Kraft der Nation, die als Grundlage des Beamtentums zu dienen habe: "Beamter und Staatsidee sind für deutsches Vorstellungsvermögen schlechterdings nicht zu trennen, sie gehören zusammen; wollte man sie auseinanderreißen, so hätte man damit dem Beamtentum sein Bestes genommen" [3]. Zwar verkennt Köttgen nicht, daß ein Berufsbeamtentum auch ohne diese Bindung existieren könne, wie z.B. in den USA oder in England [4], doch typisiert er das deutsche Berufsbeamtentum einerseits als "Organträger" dieses so verstandenen Staates, andererseits als "Diener der Nation", und es sei das "metaphysische Band der nationalen Staatsidee, das das deutsche Beamtentum von jeher mit seinem Staat verbunden hat und noch heute verbindet" [5]. Das so verstandene Beamtentum nehme einen "politischen Sonderstatus" [6] ein, der sich von den "angeborenen partikularistischen Tendenzen jeder politischen Partei" [7] abhebe. Das Berufsbeamtentum müsse im parlamentarischen Staat von der Parteipolitik ferngehalten werden [8]. Sein politischer Beitrag habe nicht in parteipolitischer Betätigung zu liegen, sondern "ganz allgemein" in politischer Betätigung, wobei die "politische Tat" im "Bewahren vorhandener politischer Werte" liege [9].

Abgesehen von der Interpretation des Staates als "Nation" [10], die auf die Weimarer Zeit in ihrer komplexen Umstruktuierung des Staats- und gesellschaftlichen

---

1) Vgl. Konrad Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien, in: VVStRL Heft 17, 1959, S. 18; C. Schmitt, Der Hüter der Verfassung, S. 74 ff.; K. Mannheim, Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus, 1935 passim; vgl. Aufl. Darmstadt 1958, S. 343, 316.

2) A. Köttgen, Das deutsche Berufsbeamtentum S. 58 ff.

3) A. Köttgen, a.a.O. S. 70.

4) A. Köttgen, a.a.O. S. 70 ff.

5) A. Köttgen, a.a.O. S. 75; vgl. auch Verw.A. Bd. 37, 1932 S. 252 ff.

6) A. Köttgen, Das deutsche Berufsbeamtentum S. 70 ff.; zit. aus Verw.A. Bd. 37 S. 252 ff.

7) A. Köttgen, Das deutsche Berufsbeamtentum S. 69, 106.

8) A. Köttgen, a.a.O. S. 109; diese Forderung auch bei C. Schmitt, Der Hüter der Verfassung, S. 102.

9) A. Köttgen, Das deutsche Berufsbeamtentum S. 115.

10) A. Köttgen, a.a.O. S. 115.

Lebens [1] einfach nicht mehr zu passen scheint, kann ein Beamtentum im Sinne Köttgens die realen politischen Gegebenheiten nicht meistern: Die politische Aufgabe des Beamtentums, die einerseits darin bestehen soll, als "Stabilitätsfaktor" und "Bewahrer vorhandener politischer Werte" [2] zu fungieren, andererseits darin, sich an der "Nation als Träger der umfassenden Staatsidee" [3] zu orientieren, zerfällt in zwei divergierende Richtungen. Die eine Richtung erscheint als die vergangenheitsbezogene Tendenz, überlebte ethische Bindungen zwischen Staat und Beamten beschwörend wiederanzuknüpfen, die andere als die zukunftsweisende Richtung, an deren Horizont sich - freilich retrospektiv betrachtet - der verhängnisvolle Mißbrauch der bedingungslosen "Verantwortlichkeit gegenüber der Nation"[4] nach 1933 abzeichnet.
Für die Gegenwart der Weimarer Zeit bleibt bei Köttgen lediglich Kritik, d.h. "eine gewisse politische Indifferenz", "Staatsmüdigkeit" [5] des Beamtentums einerseits, und "Auflösungstendenzen des Beamtenstandes" [6] andererseits.

c) Der bis in die Gegenwart als ungemein überzeugend geltende Gedanke der parteipolitischen Neutralität der Beamtenschaft [7] wurde insbesondere von Carl Schmitt [8] entwickelt. Er findet seine zeitgebundene Rechtfertigung in der Beobachtung, daß der "labile Koalitions-Parteien-Staat" [9] Weimars in zunehmendem Maße ein stabiles Instrument benötige, um damit den "zersetzenden Auswirkungen des Parteienindividualismus" [10] entgegenzuwirken. Nach Carl Schmitt

---

1) H. Plessner, Das Problem der Öffentlichkeit und die Idee der Entfremdung, 1960, S. 8 ff.
2) A. Köttgen, a.a.O. S.115.
3) A. Köttgen, a.a.O. S. 115.
4) A. Köttgen, a.a.O. S. 74.
5) A. Köttgen, a.a.O. S. 77.
6) A. Köttgen, a.a.O. S. 89 f.
7) Statt vieler beispielhaft Th. Eschenburg, Der Beamte in Partei und Parlament, Frankfurt/M. 1952 S. 178 ff.; Werner Weber, Das Berufsbeamtentum im demokratischen Rechtsstaat, in: Schriftenreihe des Deutschen Beamtenbundes, Heft 2, 1952, passim.
8) Carl Schmitt, Der Hüter der Verfassung, S. 100 ff., 149 ff.; ders. Verfassungslehre S. 181 ff.; ders. Das Problem der innerpolitischen Neutralität des Staates, 1930, abgedr. in: Verf.rechtl. Aufsätze, Berlin 1957 S. 41 ff.
9) C. Schmitt, Der Hüter der Verfassung S. 88, 101; ders. Neutralität S. 45, 47.
10) W. Weber, Parlamentarische Unvereinbarkeiten S. 210, 223.

gibt erst das statische Element eines neutralen Beamtentums dem Staat den notwendigen Bestand: die Stabilität kann durch den Beamtenstaat erreicht werden [1].

Anknüpfungspunkt sei trotz der veränderten Staatsform Weimars "die große Tradition des deutschen Beamtenstaates" [2], deren "eigenartige Kräfte und Werte dieses Beamtentums dem deutschen Volk erhalten" bleiben [3].
Auf dieser Grundlage [4] stellt sich die Frage, ob die geforderte Neutralität des Beamtentums nicht zu einer politischen Sterilität verurteilt ist. Schmitt [5] versucht die Frage mit einem Satz zu beantworten: "Neutralität im Sinne von Sachlichkeit und Objektivität ist nicht Schwäche und Politiklosigkeit, sondern das Gegenteil". W o r i n sich aber das Gegenteil im einzelnen äußern soll, bleibt offen.
Schmitt betont an anderer Stelle [6], die Flucht aus der Politik sei die Flucht aus dem Staat; die Eigenart des Politischen lage jedoch gerade darin, daß jedes denkbare Gebiet menschlicher Tätigkeit der Möglichkeit nach politisch sei und sofort politisch werde, wenn die entscheidenden Konflikte und Fragen sich auf dieses Gebiet begeben. Es gäbe daher keine Entpolitisierung. Auf die Haltung des Beamtentums bezogen, soll nach Schmitt zwar die Parteipolitisierung vermieden werden, das überall existierende Politische aber sei beschränkt auf die hemmende, zurückhaltende und neutralisierende Wirkung seiner Tätigkeit [7]. Ohne hier auf die Frage eingehen zu können, ob nicht diese Forderung vielmehr die Negation der These des "überall existierenden Politischen" beinhaltet und die Tendenz des "politischen Indifferentismus" [8] auslöst, hätten jedenfalls die Empfehlungen Schmitts die staatspolitische Entwicklung Weimars ebensowenig in praxi beeinflussen können, wie z.B. umgekehrt die praktische Durchbrechung der parteipolitischen Neutralität des Beamtentums in dessen Führung durch das Beamtenkabinett unter Luther 1925 nicht von Erfolg gekrönt wurde. Anders formuliert: Schmitts Forderungen nach einem neutralen Beamtentum waren von vornherein mit einem negativen Vorzeichen versehen, denn eine "hemmende, zurückhaltende und neutralisierende Wirkung" konnte ein von seinen politischen Bindungen an die Monarchie losgelöstes Beamtentum o h n e entsprechende neue Inhalte nicht erreichen. Diese

---

1) C. Schmitt, AöR NF 16 S. 223 f.; ders. Neutralität S. 47.
2) C. Schmitt, Verfassungslehre S. 181.
3) C. Schmitt, Verfassungslehre S. 181.
4) die auch W. Weber, a.a.O. S. 223 ff. übernimmt.
5) C. Schmitt, Neutralität S. 57.
6) C. Schmitt, Der Hüter der Verfassung S. 111.
7) C. Schmitt, Neutralität S. 47, 49.
8) Vgl. z.B. OVG Rheinland-Pfalz v. 23.1.1963 - 2 A 69/62, Entscheidung abgedr. in: ZBR 1963, S. 144.

Inhalte aber lagen in den unverstandenen und unentdeckten Möglichkeiten einer parlamentarischen Demokratie.

d) Die Stellung des Beamtentums im Weimarer Staat wird schließlich von Rudolf Smend in seiner Integrationslehre nur angedeutet. Nach Smend gehört das Beamtentum nicht zu den Personenkreisen, deren Aufgabe in erster Linie eine "integrierende Wirkung" beinhaltet, sondern sie tritt "hinter ihrer eigentlichen einer bestimmten sachlichen Leistung technischer Staatstätigkeit" [1] zurück. Der Beamte muß auch anders können", d.h. unleidenschaftlich "technisch gut, sachkundig, gewissenhaft, fleißig, zuverlässig, treu" [2] Aufgaben erfüllen, die ihm ein anderer stellt, im Gegensatz zum Politiker, der leidenschaftlich um politische Macht kämpft.
Diese Forderung [3] aber wird von Smend als Erkenntniswert auf die das deutsche Volk insgesamt charakterisierende unpolitische Haltung übertragen, ein Volk, das sich aus "gehorsamen Untertanen und treu-fleißigen Beamten" zusammensetzt. Diese unpolitische Haltung [4] sei "eine Hauptursache unseres Unglücks und deshalb mit Recht vom Ausland bekämpft" [5] worden.
Das bei Smend ursprünglich erkennbare Ergebnis, daß das Beamtentum auf Grund seiner besonderen Funktion vom Politischen abrücken müsse, wird später durch eine kleine Verschiebung der Akzente zum Mittel einer zu Recht erfolgten Kritik am "unpolitischen Deutschen" schlechthin. Damit aber hat Smend die Abgrenzung des Verhältnisses von Politik und Beamtentum wieder unscharf werden lassen.

3. DER BEAMTENABGEORDNETE IN DER THEORIE DER ZWANZIGER JAHRE

So verschieden die theoretischen Ergebnisse der Staatsrechtslehre in der Interpretation des Beamtentums im Verhältnis zum Staat gewesen sein mögen, so eindeutig ist die Forderung nach Inkompatibilität von Abgeordnetenmandat und Beamtenstellung.

---

1) R. Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, 1928, abgedr. in: Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, Berlin 1955, S. 147.

2) R. Smend, Staat und Politik, 1945, abgedruckt in: Staatsrechtliche Abhandlungen S. 372.

3) R. Smend, a.a.O.

4) Zum "unpolitischen Deutschen" vgl. neuestens Ralf Dahrendorf, Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1965, Kapitel 22, S. 359 ff.

5) Eine Erkenntnis, die Smend freilich erst nach dem 2. Weltkrieg äußerte, vgl. Staat und Politik, a.a.O. S. 373.

Der beiden Institutionen - Beamtentum und Parlament - verbundene Beamtenabgeordnete stand der Theorie nach zwischen zwei Feuern: einerseits blieb er auch dann Beamter, wenn er in die aktive Parteipolitik und in das Parlament eintrat; die Hypothek der besonderen Bindungen und Verpflichtungen des Beamtentums lastete weiterhin auf ihm. Andererseits schaffte die Stellung des Abgeordneten neue parteipolitische Verpflichtungen, die den Interessen der unabhängigen Amtsausübung zuwiderlaufen mußten [1]. Die Konsequenzen hieraus wurden zum einen mit der Tendenz zur parteipolitischen Ämterpatronage [2] gekennzeichnet und ferner mit dem drohenden Verlust des historisch gewachsenen Ethos der Unparteilichkeit verbunden [3]. In der Theorie gaben diese Konsequenzen Anlaß zur Forderung nach Schutzwürdigkeit des Beamtenkörpers vor "Parlamentsbetrieb und Parlamentsmacht" [4], eine Forderung, die die These des Liberalismus des 19. Jahrhunderts - der Integrität des Parlaments - ablöste [5]. Weiterhin erschien es bedrohlich, wenn Beamtenabgeordnete durch Zuwachs an "faktischer Machtfülle" in ihrer Mandatsstellung das der Beamtenhierarchie immanente Subordinationsprinzip "völlig sprengen" würden [6]. Hierzu kam der folgende Gesichtspunkt: Während noch im 19. Jahrhundert die Unabhängigkeit des Abgeordneten im Parlament gegenüber der Monarchie als Argument dienen mochte, Beamte vom Parlament fernzuhalten [7], konnte diese Begründung für das Weimarer parlamentarische Regierungssystem keine Gültigkeit mehr haben. Daher wurde der Gesichtspunkt der Unabhängigkeit in der Theorie der zwanziger Jahre auch verlagert auf die Ebene der Interpretation des Parlamentarismus schlechthin. Die Unabhängigkeit der Abgeordneten "nach allen Seiten" erschien "als die Grundbedingung, die es ermöglicht, daß der Parlamentarismus sein eigentliches Wesen verwirklicht, in dem

---

1) Vgl. A. Köttgen, Berufsbeamtentum S. 113; W. Weber, Parlamentarische Unvereinbarkeiten S. 220 f.

2) W. Weber, a.a.O. S. 221 Anm. 156, Th. Eschenburg, Der Beamte a.a.O. S. 85 ff.

3) W. Weber, a.a.O. S. 221.

4) W. Weber, a.a.O. S. 218.

5) ein Gedanke, der wiederum in der Neutralitätslehre von C. Schmitt wurzelt.

6) W. Weber, a.a.O. S. 220.

7) obwohl noch A. Köttgen (Berufsbeamtentum S. 113) auf die Gefahr hinweist, daß die Autorität der Regierung gegenüber dem Parlament über den Beamtenabgeordneten eine "inoffizielle und deshalb nicht erwünschte Steigerung" erfahre, ein Argument, das durch die oppositionellen Beamtenabgeordneten in der Geschichte teilweise entkräftet werden konnte.

Parlament eine Stätte und das Instrument freier Diskussion zu schaffen" [1].

Diese Begründungen können nicht mehr vollständig übernommen werden. Richtig ist, daß der Beamtenabgeordnete mit seinem Eintritt in die aktive Politik auf der Parlamentsebene parteipolitische Verpflichtungen eingeht, die seine Unabhängigkeit notwendigerweise einschränkt. Gerade aber dieses parteipolitische Engagement ist Voraussetzung für eine fruchtbare Parlamentsarbeit. Nicht die Unabhängigkeit schlechthin, sondern die Bindung an gemeinschaftsbezogene Parteiarbeit verleiht dem parlamentarischen Leben die notwendige Dynamik und die ebenso notwendigen Spannungen oder Konfliktssituationen.
Wenn der Beamtenabgeordnete damit auf der parlamentarischen Ebene die der Amtsstellung innewohnende Objektivität und "Amtsneutralität" aufgeben muß, sprengt er damit jedoch nicht das Subordinationsprinzip. Denn es hieße den potentiellen Machtzuwachs des Beamtenabgeordneten überschätzen, der ihn generell in seiner Amtsstellung dazu befähigen könnte, den ihm gesetzten beamtenrechtlichen Rahmen der Diensthierarchie zu sprengen. Zudem sind Aufgaben und Ziele der Parlamentstätigkeit nicht unmittelbar auf seine persönliche Amtsführung zu projizieren. Schließlich obliegt es dem einzelnen Beamtenabgeordneten, die geforderte Trennung von Amtsneutralität und Mandatsverpflichtung in eigener Entscheidungsverantwortung zu vollziehen. Diese Entscheidungsmöglichkeit war ihm umso mehr gegeben, als sich - im Gegensatz zu einem streng von oben nach unten gegliederten und soziologisch-politisch grundsätzlich einheitlich ausgerichteten Beamtentum des 19. Jahrhunderts - das Weimarer Beamtentum nunmehr in seiner Differenziertheit individuell über den Artikel 130 WRV politisch orientieren konnte.
Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß das Problem der Inkompatibilität von Amt und Mandat als Unterfall des Verhältnisses von Amt und aktiver politischer Tätigkeit in der Theorie der zwanziger Jahre durch die Forderung gelöst werden sollte, daß es am richtigsten wäre, wenn die Berufsbeamten überhaupt der aktiven Politik, sofern sie Parteipolitik ist, entsagten, was zur Folge gehabt hätte, daß der Beamte auch dem Parlament hätte fernbleiben müssen [2].

---

1) W. Weber, Parlamentarische Unvereinbarkeiten, S. 213 unter Hinweis auf die Interpretation des Parlamentarismus durch C. Schmitt, Die geistesgeschichtliche Lage, S. 7, 10, 43 ff.; Verfassungslehre S. 315; diese These wird zu Recht von E. Fraenkel, Historische Vorbelastung des deutschen Parlamentarismus, in: Deutschland a.a.O. S. 22 angegriffen.

2) So im Ergebnis A. Köttgen, Die Entwicklung des deutschen Beamtenrechts, Hdb.d.dt. Staatsrechts II S. 17; ders. Berufsbeamtentum S. 110 ff.; 266; W. Weber, Parlamentarische Unvereinbarkeiten S. 208 ff.; C. Schmitt, Verfassungslehre S. 191; H. Gerber, Vom Begriff und Wesen des Beamtentums, AöR NF 18, 1930, S. 66 ff.; H. Nawiasky, Die Stellung des Berufsbeamtentums im parlamentarischen Staat, 1925, S. 16.

4. BEAMTENABGEORDNETE IN PARTEIFRAKTIONEN DES BAYERISCHEN LANDTAGS VON 1919 BIS 1933

Die Forderungen der Theorie standen der Realität einer in allen deutschen Länderparlamenten und im Reichstag [1] stark vertretenen Beamtenschaft gegenüber.

Das erste bayerische Wahlgesetz vom 14. Dezember 1918 [2] sowie die Wahlordnung vom 7. Dezember 1918 [3] gaben den Weg frei für die Wahl von Beamtenabgeordneten. Dies änderte sich auch nicht durch das Landeswahlgesetz vom 12. Mai 1920 [4] und stand im Einklang mit den Bestimmungen der Bayerischen Verfassung [5].

Die Zusammenstellung der im Bayerischen Landtag von 1919 bis 1933 vertretenen Berufe zeigt im ganzen eine ausgewogene Dreiteilung von Beamtenabgeordneten, freien und selbständigen Berufen und Angestellten. Lediglich im Jahre 1933 verschiebt sich das Bild zugunsten der Beamtenabgeordneten, eine Tatsache, die auf die Außerkraftsetzung des Wahlgesetzes und Verfälschung der parteipolitischen Vertretung zurückzuführen ist.

Bei der Aufteilung der Beamtenabgeordneten nach Parteizugehörigkeit fällt zunächst auf, daß das Beamtenelement sich nunmehr auch in der SPD-Fraktion - im Gegensatz zur Monarchie-Vergangenheit - durchzusetzen beginnt. In ihren Reihen sind insbesondere zwei Persönlichkeiten hervorzuheben, deren berufliche Stellung und Werdegang die Breite der Möglichkeiten im öffentlichen Dienst und im politischen Leben besonders charakterisiert: Matthäus Hermann [6] und

---

1) Im Jahre 1927 waren von 493 Reichstagsabgeordneten 156 Beamte. Vgl. ferner die Übersicht von Poetzsch-Heffter in Jb. d. o. R. S. 71 (1929); O. Braun, Von Weimar bis Hitler, New York 1940.

2) GVBl. S. 1255.

3) GVBl. S. 1257.

4) GVBl. S. 195 ff.

5) §§ 67 ff. BayVerf. v. 1919 (GVBl. S. 531 ff., 547). Zu Anm. 3: § 22 Wahlordnung: "Wahlberechtigten, die in einem öffentlichen oder privaten Dienst- oder Arbeitsverhältnisse stehen, muß die zum Wählen nötige freie Zeit ohne Abzug am Gehalt oder Lohn gewährt werden."
§ 44 Wahlordnung: "Kein Abgeordneter darf daran gehindert werden, der Einberufung Folge zu leisten. Wenn er eine Stelle im öffentlichen Dienst einnimmt, dürfen ihm infolge seiner Wahl keine Nachteile erwachsen."

6) Geb. 8. Juni 1879 in Warmensteinach (Bayreuth). Gelernter Maschinenschlosser, später Lokomotivführer. In der freien Gewerkschaftsbewegung der Eisenbahner von 1903-1933 erst örtlich, dann zentral führend tätig, u. a. als Redakteur, später stv. Vors. Von der Gründung der Eisenbahner-Baugenossen-

DIE BERUFLICHE ZUSAMMENSETZUNG DES BAYERISCHEN LANDTAGS VON 1919 BIS 1933 *)

Wahlperiode	1919/20	1920/24	1924/28	1928/32	1932/33	1933
Öffentlicher Dienst						
Staat:						
Regierung	3	4	1	1	3	5
Staatsverwaltung	8	10	13	14	7	9
Justiz (Richter)	2	1	1	2	1	2
Volksschullehrer	11	12	4	4	7	5
Höhere Schulen	5	8	6	9	7	3
Hochschulprofessoren	6	3	3	3	1	-
Eisenbahn	4	5	3	2	3	2
Post	4	2	2	1	1	1
Reichsdienst	-	-	-	-	-	1
Pensionäre	2	-	-	2	1	2
Kommunen:						
Bürgermeister	3	3	2	1	2	3
Kommunalbeamte u. -Arbeiter	3	4	1	2	4	5
Öffentlicher Dienst insgesamt	52 (=28, 3%)	52(=34, 2%)	40(=31%)	41(=32%)	37(=28, 9%)	43(=4
Angestellte						
in Parteien	8	7	9	12	11	7
in Gewerkschaften (Arbeitervereine)	20	11	5	4	7	3
in Verbänden und Vereinen	15	7	7	4	5	5
in Privatbetrieben						
als Redakteure, etc.	-	6	8	7	5	5
als Kaufmann	-	7	1	-	2	4
als Techniker	-	-	-	-	2	2
als Arbeiter	13	5	8	8	12	2
im Dienste der Kirchen	-	3	4	3	2	1
Angestellte insgesamt	56	46	42	38	46	29
Freie und selbständige Berufe						
Ärzte	2	1	-	1	2	2
Gastwirte	3	2	1	-	-	-
Handwerker	11	8	7	3	1	2
Hausfrauen	3	1	1	1	-	-
Ingenieure	-	1	-	-	1	-
Kaufleute	16	9	5	5	3	7
Landwirte und Gutsbesitzer	33	32	28	36	38	20
Rechtsanwälte	3	5	3	2	-	-
Rentner	1	-	-	1	-	-
Schriftsteller	-	1	2	-	-	-
Freie und selbständige Berufe insgesamt	72	60	47	49	45	31
Abgeordnete insgesamt	180	158	129	128	128	103

*) zusammengestellt aus den Handbüchern und Protokollen des Bayer. Landtags, Archiv und Materialien K.F. Ströbele, Leiter des Landtagsarchivs

ANTEIL DER BEAMTENABGEORDNETEN IN DEN IM BAYERISCHEN LANDTAG VERTRETENEN PARTEIEN VON 1919 BIS 1933 +)

Wahlperiode	Parteien	Fraktionsstärke	davon Beamtenabgeordnete
1919/20	Bayerische Volkspartei	66	22 (=33,3%)
	Sozialdemokratische Partei	51	14 (=22,9%)
	Deutsche Demokratische Partei	25	12 (=48,0%)
	Bayerischer Bauernbund	16	-
	Bayerische Mittelpartei u. Deutsche Volkspartei der Pfalz	9	4 (=44,4%)
	Unabhängige Sozialdemokratische P.	3	-
1920/24	Bayerische Volkspartei	65	20 (=30,7%)
	Sozialdemokratische Partei	26	10 (=30,7%)
	Bayerische Mittelpartei	20	8 (=40,0%)
	Unabhängige Sozialdemokratische P.	15	4 (=26,6%)
	Deutsche Demokratische Partei	13	9 (=69,2%)
	Bayerischer Bauernbund	12	1 (= 8,3%)
1924/28	Bayerische Volkspartei	46	19 (=41,3%)
	Sozialdemokratische Partei	24	4 (=16,3%)
	Der Völkische Block	17	6 (=35,3%)
	Deutschnationale Volkspartei, Deutsche Volkspartei der Pfalz u. Nationalliberale Landespartei	14	6 (=42,8%)
	Kommunistische Fraktion	8	1 (=12,5%)
	Freie Vereinigung	6	3 (=50,0%)
	Bei keiner Fraktion	3	1 (=33,3%)
1928/32	Bayerische Volkspartei	46	19 (=41,3%)
	Sozialdemokratische Partei	34	9 (=26,4%)
	Bayerischer Bauern- und Mittelstandsbund	21	3 (=14,3%)
	Deutschnationale Volkspartei	13	5 (=38,4%)
	Nationalsozialistische Partei	9	5 (=55,5%)
	Kommunistische Partei	5	-
1932/33	Bayerische Volkspartei	45	17 (=37,7%)
	Nationalsozialistische Partei	43	17 (=39,5%)
	Sozialdemokratische Partei	20	2 (=10,0%)
	Bayerischer Bauern- und Mittelstandsbund	9	-
	Kommunistische Partei	8	-
	Deutschnationale Volkspartei	3	1 (=33,3%)
1933	Nationalsozialistische Partei	51	29 (=56,8%)
	Bayerische Volkspartei	30	9 (=30,0%)
	Sozialdemokratische Partei	17	1 (= 5,8%)
	Deutschnationale Partei	5	4 (=80,0%)

+) zusammengestellt aus den Handbüchern und Protokollen des Bayer. Landtags, Archiv und Materialien K.F. Ströbele, Leiter des Landtagsarchivs

Dr. Wilhelm Hoegner [1].

In der Fraktion der Bayerischen Volkspartei blieb der Anteil der Beamtenabgeordneten bis 1933 verhältnismäßig konstant. Unter ihnen sind insbesondere die Namen von Karl Rothmeier und Karl Donderer als bekannte Vertreter der Beamteninteressen zu nennen. Auch Hans Rauch, Fritz Schäffer, Sebastian Schlittenbauer, Karl Speck und Georg Stang haben als Beamtenabgeordnete der Fraktion der Bayerischen Volkspartei eine führende Rolle gespielt.

In der Fraktion der Bayerischen Mittelpartei überragte der spätere Führer der Deutschnationalen Fraktion Dr. Hans Hilpert, Studienprofessor, der dem Bayerischen Landtag von 1919 bis 1932 angehörte. Auch Hermann Bauer, Studienprofessor, wurde als Mitglied der Deutschnationalen Fraktion durch seine Beteiligungen an Putschen, und Friedrich Lent, Professor der Rechte, durch seine politische Aktivität über die Landesgrenzen hinaus bekannt. Ernst Pöhner, Oberstlandesgerichtsrat a.D., galt als Monarchist und Feind der Republik.
Dem Bayerischen Bauernbund und der Kommunistischen Fraktion, beides Fraktionen kleinen Umfangs, gehörten zeitweilig nur je ein Beamtenabgeordneter an.

Die nationalsozialistische Fraktion, seit 1928 im Bayerischen Landtag vertreten und Nachfolger vom Volkischen Block, wurde durch relativ viele Beamtenabgeordnete vertreten. Unter ihnen sind mehrere Namen bekannt geworden, wie z.B.

Fortsetzung der Fußnote 6) von Seite 105
schaft Nürnbg.-Rgb. im Jahre 1907-1933 der erste Vors. dieser Genossenschaft. Von 1919-1928 Mitgl. d. BayLT. 1928-1933 Mitgl. des Verwaltungsrates der "Deutschen Reichsbahngesellschaft". In Kommissionen des Intern. Arbeitsamtes in Genf bis 1933 tätig. 1933 wiederholt verhaftet und dann im KZ Dachau inhaftiert. August 1944 unter Anklage des Hochverrats und Verletzung der Anzeigepflicht gestellt, weil von Dr. Gördeler auf dessen Ministerliste gesetzt. Nach dem 2. Weltkrieg Mitglied der Verfassunggebenden Landesversammlung, 3. Vors. der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands, Mitgl. des Bayer. Landtags bis 20.9.1949. Gestorben 29.9.1959 (Amtl. Handbuch d. BayLT 1948 S. 83).

1) Geboren 23. September 1887 in München, Dr. jur. 1912, Große Staatsprüfung 1917, Staatsanwalt, Landgerichtsrat, 1945 Senatspräsident am Oberlandesgericht München, 1948 Staatsrat. Seit August 1946 Honorarprof. an der Universität München. 1924-1932 Mitgl. d. BayLT, 1930-1933 Mitgl. d. Dt. Reichstages. Von den Nationalsozialisten im April 1933 aus dem Staatsdienst entlassen. August 1933 bis Februar 1934 politischer Flüchtling in Österreich, 1934-1945 in der Schweiz. 1946 Mitgl. d. Verf. gebenden Landesversammlung. 1945-46 bayer. Ministerpräs. und Justizmin., 1947 Justizmin. u. Stv. d. Min. präs. Vom 14. Dez. 1954 bis 8. Okt. 1957 Ministerpräs. Mitgl. d. BayLT seit 1946. Verfasser staatsrechtlicher Literatur.

Dr. Rudolf Buttmann, Landtagsoberbibliothekar und späterer Ministerialdirigent, Franz Schwede, Betriebsinspektor ("Schwede-Coburg"), Hans Schemm, Lehrer und späterer NS-Kultusminister, Ludwig Siebert, Kommunalbeamter und späterer Ministerpräsident, sowie Julius Streicher, Hauptlehrer und später berüchtigt wegen seiner Anti-Juden-Hetze [1].

5. ERGEBNISSE

Welche Schlüsse können aus der Gegenüberstellung von Theorie und Wirklichkeit gezogen werden?

Von der nach Verfassung und Gesetzen gewährleisteten freien politischen Betätigung - einschließlich des passiven Wahlrechts - der Beamten ist in der Epoche der Weimarer Republik quantitativ in einem Umfang Gebrauch gemacht worden, der die Staatsrechtslehre veranlaßt hat, das Beamtentum in eine Funktionsebene einzuordnen, in welcher Aufgaben und Stellung des Berufsbeamtentums sowohl "historischen Gegebenheiten" gerecht werden, als auch den neuen Entwicklungen des Verfassungslebens entsprechen sollten. Die Theorien haben in ihren Analysen zwar die Schwächen und Gefahren eines parteipolitisierten Berufsbeamtentums wie auch die Unvereinbarkeiten auf parlamentarischer Ebene aufgezeichnet, ihre Vorschläge zur Entpolitisierung mußten jedoch an den verfassungsrechtlichen und politischen Realitäten scheitern. Gewiß ist es verständlich, wenn unter dem Eindruck des Weimarer Parteienpluralismus und dem quantitativen Gewicht der parteipolitisierten Beamten (Ämterpatronage) der Ruf nach einem staatserhaltenden, neutralisierenden Berufsbeamtentum erklang, doch er mußte aus folgenden Gründen ungehört verhallen:

Seit Anbeginn der parlamentarischen Entwicklung in Deutschland waren Beamte in Parlamenten vertreten gewesen. Zu tief war die Vorstellung - historisch bedingt - verwurzelt, ein Parlament könne nicht ohne den fachlich qualifizierten Beamten auskommen. Die nach 1918 freigewordenen politischen Kräfte hatten in der Weimarer Verfassung die bereits im 19. Jahrhundert geschaffene Grundlage [2] für das Recht auf politische Betätigung der Beamten erweitert [3].

---

1) Alle Namen sind in den Handbüchern des Bayerischen Landtags von 1919 bis 1933 verzeichnet.

2) Vgl. Art. 124 Paulskirchenverfassung; Art. 21 Abs. 1 RV, der genau dem Wortlaut des Art. 78 Abs. 2 PreußVerf. entspricht. Zum Art. 21 Abs. 1 RV vgl. Julius Hatschek, Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, 1. Teil, Berlin 1915 ("Temporäre Inkompatibilität" § 56 S. 584 ff.).

3) Art. 39, 130 WRV.

Losgelöst von den Fesseln des durch strenge Hierarchie politisch verwirklichten monarchischen Prinzips war das Berufsbeamtentums darauf bedacht, politische Betätigungsrechte weiter auszubauen und zu erhalten. Wenn die Verfechter eines neutralen Beamtentums den Versuch machten, einen Damm gegen die zunehmende Parteipolitisierung des Beamtentums zu setzen, so geschah dies, wie bereits gezeigt, ohne eine klare Grenzziehung zwischen politischer und parteipolitischer Betätigungsmöglichkeit. Der Hinweis auf die politische Funktion, Bestehendes zu wahren und zu hüten, konnte dem der monarchischen Obrigkeit entpflichteten Beamtentum nicht mehr genügen.
Auch die Interpretation der Stellung und Aufgaben des parlamentarischen Abgeordneten verschärften die Abneigung gegen Beamtenabgeordnete.
Die Verkennung des parlamentarischen Systems, der Verlust politischer Tradition monarchistischer Prägung und das weitgehende Fehlen demokratischer Substanz, deren Reste in einem Vielparteiensystem verspielt wurden, gewahrten bei aller quantitativen Ausnützung politischer Betätigungsrechte der Beamten keine echten Vorbilder zu einer qualitativen Einschätzung ihrer politischen Aufgaben und Möglichkeiten. So sehr das Beamtentum quantitativ durch seine Beamtenabgeordneten auf parlamentarischer Ebene vertreten oder zum Teil parteipolitisch gebunden war, so bedenklich erscheint im gleichen Zuge, daß ein großer Teil des Beamtentums der "sterilen" Neutralität verfiel, was nicht unverständlicherweise auf eben jenen Mangel an demokratischen Traditionen und die politischen Verhältnisse zurückzuführen ist. Dieses Faktum kann als eine der Ursachen für die "Gleichschaltung" des Beamtentums während des Dritten Reiches gewertet werden.

Die Diskrepanz zwischen dem parteipolitischen Hervortreten des Beamtentums im Parlament einerseits und dem mangelnden politischen Bewußtsein, bzw. dem einer parlamentarischen Demokratie gemäßen, aber fehlenden staatspolitischen Konzept andererseits, ist offenkundig.
Die Theorie der Neutralität ohne ein politisch konstruktives Leitmotiv konnte dem Berufsbeamtentum Weimars weder dienen noch war sie geeignet, die neue Obrigkeit ab 1933 an der Usurpation des Beamtentums zu hindern. Die "Idee der Nation" dagegen wurde - entgegen den lauteren Absichten ihrer Urheber - in das nationalsozialistische Ideengut pervertiert.

V. DIE POLITISCHE UND RECHTLICHE UMFORMUNG DES BEAMTENTUMS IM "DRITTEN REICH"

In der Ära des Nationalsozialismus entfällt die Frage nach der Stellung des Beamtenabgeordneten. Das Beamtentum selbst wurde politisch "gleichgeschaltet", beginnend mit der Verordnung des Reichspräsidenten "zum Schutze von Volk

und Staat" vom 28. Februar 1933 [1], dem Gesetz "zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums" vom 7. April 1933 [2] sowie mit dem Beamtenrechtsänderungsgesetz vom 30. Juni 1933 [3], und gipfelnd in dem Deutschen Beamtengesetz vom 26. Januar 1937 [4] und in dem Beschluß des "Großdeutschen Reichstages" vom 26. April 1942 [5].

Die Präambel des Beamtengesetzes vom 26. Januar 1937 umreißt die Ziele des Nationalsozialismus im Hinblick auf die Umbildung des Berufsbeamtentums treffend: "Ein im deutschen Volk wurzelndes, von nationalsozialistischer Weltanschauung durchdrungenes Berufsbeamtentum, das dem Führer des Deutschen Reiches und Volkes Adolf Hitler verbunden ist, bildet einen Grundpfeiler des nationalsozialistischen Staates".
Der Beamte soll mit dem "Durchbruch der völkischen Weltanschauung kein bloß technischer Verrichtungsträger und kein bloßes Vollzugsorgan innerhalb eines mechanisierten bürokratischen Apparates" sein, [6] "sondern er hat eine ihm eigentümliche politische Aufgabe: Er ist berufen, aus dem inneren Bekenntnis zur nationalsozialistischen Idee und aus der vorbehaltlosen Treue zum Führer an der Entfaltung und dem Schutz der Volksgemeinschaft in der dienstlichen Hierarchie der öffentlichen Verwaltung und Rechtspflege unter Einsatz hoheitlicher Mittel schöpferisch mitzugestalten" [7]. Diese Forderung wurde nach Kräften zu realisieren versucht; es galt, einen neuen, politisch zuverlässigen, nationalsozialistisch denkenden und handelnden Beamtentyp zu prägen, dem ein Interessengegensatz von Beamten und Staat fremd sein sollte [8].

---

1) RGBl. I S. 83.
2) RGBl. I S. 175.
3) RGBl. I S. 433.
4) RGBl. I S. 39.
5) RGBl. I S. 247
Zur Ära des Nationalsozialismus vgl. den Vortrag von Gustav Giere, Beamter und Politik, in: Vorzüge und Mängel des öffentlichen Dienstes; Schriftenreihe des Deutschen Beamtenbundes, Heft 29, Bad Godesberg 1962, S. 76-88, S. 78 f.
6) E.R. Huber, Die Rechtsstellung des Volksgenossen, Z.f.g. Staatswiss., Bd. 96, 1936, S. 438, 440; ders. Verfassungsrecht, 2. Aufl. 1939, S. 449.
7) E.R. Huber, Verfassungsrecht S. 449.
8) Vgl. Arthur Brand, Das Deutsche Beamtengesetz, 3. Aufl. Berlin 1940, Anm. 2 zu § 3 DGB; C. Heyland, Deutsches Beamtenrecht - Eine systematische Darstellung, Berlin 1938, S. 164; H. Gerber, Die politische Erziehung der Beamten im N.S.-Staat, Tübingen 1933, S. 18 ff.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem bekannten Beamtenurteil vom 17. Dezember 1953 [1] zu Recht den Umwandlungsprozeß der Beamtenrechtsverhältnisse durch die nationalsozialistische Gesetzgebung in ein neuartiges, einer Partei verpflichtendes öffentlichrechtliches Dienstverhältnis mit historisch-soziologisch begründeten Strukturveränderungen dargestellt. Diese Strukturveränderungen beinhalteten eine völlige Negierung der fundamentalen Charakterzüge des historisch gewachsenen Berufsbeamtentums: die Entziehung der subjektiv-öffentlichen Rechte, die die Unabhängigkeit des Beamten weitgehend garantieren sollten, ferner die bis zur Bedeutungslosigkeit der politischen Freiheitsrechte führenden Einschränkungen in der Stellung des Beamten und schließlich die strikte Verpflichtung des Beamten zum aktiven Bekenntnis zum nationalsozialistischen Staat.
Mochte sich der einzelne Beamte auch dem nationalsozialistischen Einfluß entziehen können, so ist doch insgesamt das Beamtentum in den Sog dieser Entwicklung gezogen worden [2], denn eine derart entscheidende Veränderung der Staats- und Verfassungsstruktur konnte die Institution des Beamtentums nicht unberührt lassen [3]: es wurde zum "Regimebeamtentum" geprägt [4].

---

1) BVerfGE Bd. 3 S. 89 ff., 119; zum Streit um die soziologische Betrachtungsweise vgl. Naumann, Veröffentlichungen der VStRL Heft 13 S. 119; E. Kern, Probleme der Rechtsprechung des BVerfG zur Gesetzmäßigkeit des Gesetzes gem. Art. 131 GG, in: DVBl. 1954 S. 211 ff., 275 ff.; BGHZ 13/265 ff.; ferner W. Lewald, Schlußbetrachtungen der Schriftleitung zu den Beamtenurteilen des BVerfG, in: NJW 1954, 1274; O. Bachof, Die Berufsbeamten und die Staatskrise, in: DÖV 1954, 657; H. Peters, Der Streit um die 131er Entscheidung des BVerfG, in: JZ 1954, 589; H. Spanner, Das Berufsbeamtentum und die Staatskrisen, in: VVStRL H. 13 S. 119 ff., 150. Letztere Autoren weisen auf die normative Kraft des Faktischen und die historisch-soziologische Betrachtungsweise des Rechts hin.

2) Der BGH (BGHZ 13/295) meint dagegen, das Wunschbild des Nationalsozialismus über das Beamtentum als nationalsozialistischer Machtfaktor habe im Widerspruch zur Wirklichkeit gestanden. Vgl. dazu auch die Diskussionsteilnehmer in VVStRL Heft 13, passim.

3) Vgl. Heegner, Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Gesetz 131, in: NJW 1954, 897.

4) Vgl. zur Politisierung und ideologischen Durchdringung des Beamtentums im NS-Staat: A. Köttgen, Das Beamtenurteil des BVerfG, in: AöR 79 NF S. 355, sowie BVerfGE v. 19.2.1957, NJW 1957, 579.

VI. DER BEAMTENABGEORDNETE IM BAYERISCHEN LANDTAG SEIT 1945

1. BERUFLICHE ZUSAMMENSETZUNG DES BAYERISCHEN LANDTAGS VON 1946 BIS 1966

Bayern stand nach Kriegsende unter amerikanischer Besatzungsmacht. Unter ihrer Aufsicht tagte vom 26. Februar bis 30. Juni 1946 ein beratender Landesausschuß, der die Staatsregierung unterstützte und die Verfassung Bayerns vorbereiten sollte [1].

Der erste Bayerische Landtag wurde am 1. Dezember 1946 gewählt. Er trat am 16. Dezember 1946 zusammen. In ihn zogen ein: 104 Abgeordnete der Christlich-Sozialen Union (CSU), 54 Abgeordnete der Sozialdemokratischen Partei (SPD), 9 Abgeordnete der Freien Demokratischen Partei (FDP) und 13 Abgeordnete der Wirtschaftlichen Aufbau-Vereinigung (WAV) [2]
Die 180 Mandate (seit der 2. Wahlperiode 204) verteilten sich wie folgt:
69 Abgeordnete (= 38,33%) kamen aus der Gruppe der freien und selbständigen Berufe, 41 (=22,78%) aus der Gruppe der Angestellten und 62 (=34,44%) aus dem öffentlichen Dienst [3].
Auf deutscher Seite bestand grundsätzlich der Wunsch, an die Weimarer Tradition der politischen Freiheitsrechte der Beamten auch auf parlamentarischer Ebene wiederanzuknüpfen. Dagegen führten die amerikanischen Vorstellungen [4] zur parlamentarischen Beamteninkompatibilität zu schweren Auseinandersetzungen. Noch im Jahre 1950 versagte die Besatzungsmacht zunächst ein vom Landtag beschlossenes Beamtenrechtsänderungsgesetz, weil es keine Bestimmungen über die Nichtwählbarkeit von Beamten in das Parlament enthalten hatte [5].
In den drei folgenden Legislaturperioden bis 1962 blieb das Verhältnis der drei Berufsgruppen verhältnismäßig konstant. Von den 204 Abgeordneten kamen aus dem öffentlichen Dienst (einschließlich der Landräte und berufsmäßigen Bürgermeister) zwischen 26,96% und 27,97%, aus der Gruppe der Angestellten zwischen 25,49%

---

1) Die Ausarbeitung erfolgte durch die am 30.6.1946 vom Volk gewählte Verfassungsgebende Landesversammlung; die Verfassung wurde am 26.10.1946 fertiggestellt; am 2.12. ausgefertigt (BayBS I S. 3 ff.) und am 8.12.1946 bekanntgemacht (GVBl. 1946 S. 333 ff. - Bayer. Staatsanzeiger Nr. 23 v. 2. Nov. 1946).

2) Vgl. Handbuch des BayLT 1962, S. 26.

3) Vgl. Schaubild S. 114.

4) Vgl. dazu eingehend E. Fraenkel, Freiheit a.a.O. S. 155 ff.

5) Vgl. Ausschuß für Fragen des Beamtenrechts und der Besoldung (im folgenden = BA) BayLT StenB, BA Nr. 2 S. 10 ff., 2. Sitzg. v. 18.1.1955.

DIE BERUFLICHE ZUSAMMENSETZUNG DES BAYERISCHEN LANDTAGS SEIT 1946 +)

Wahlperiode	1946/50	1950/54	1954/58	1958/62	1962/66
Öffentlicher Dienst					
Staatsverwaltung (Land)	18	26	14	23	22
Kommunalverwaltung ++)	13	10	21	18	15
Bundesverwaltung	2	2	1	2	6
Richter	2	2	-	1	1
Landräte	24	12	13	12	23
berufsm. Bürgermeister	3	4	6	1	3
zusammen	62(=34,44%)	56(=27,45%)	55(=26,98%)	57(=27,94%)	70(=34,31%)
Minister und Staatssekretäre	8	9	10	12	12
ehrenamtliche Bürgermeister +++)					8
Angestellte					
in Privatbetrieben als Kaufmann	6	9	11	11	16
als Facharbeiter	7	7	7	5	3
in Gesellschaften und Verbänden	15	23	23	19	6
in Gewerkschaften	5	7	8	9	8
in Parteien	7	4	6	8	10
im Dienste der Kirchen	1	2	2	1	1
zusammen	41(=22,78%)	52(=25,49%)	57(=27,94%)	53(=25,98%)	44(=21,57%)
Freie und selbständige Berufe					
Ärzte	2	2	4	5	3
Architekten	-	1	2	1	-
Handwerker	16	7	6	11	11
Hausfrauen	1	1	-	-	1
Ingenieure	2	3	2	2	1
Journalisten und Schriftsteller	6	7	5	3	2
Kaufleute	13	20	18	16	13
Kunstmaler	1	1	-	-	-
Landwirte	25	27	31	30	21
Pensionisten, Rentner o)					11
Rechtsanwälte	1	12	11	12	9
Steuer- u. Wirtschaftsberater	2	5	2	1	1
Volkswirte	-	1	1	1	-
zusammen	69(=38,33%)	87(=42,65%)	82(=40,19%)	82(=40,19%)	73(=35,78%)
Abgeordnete insgesamt	180	204	204	204	204

+) Zusammengestellt aus den Handbüchern des Bayerischen Landtags, Protokollen BayLT und den Materialien K.F. Ströbele, Leiter des Landtagsarchivs

++) Ohne Landräte und berufsmäßige Bürgermeister (weiter unten gesondert aufgeführt wg. des Bay. Rechtsstellungsgesetzes)

+++) Wegen ihrer Bedeutung zur Frage des Rechtsstellungsgesetzes nur in der 5. Wahlperiode berücksichtigt; in den vorangehenden Wahlperioden sind die ehrenamtlichen Bürgermeister unter ihren Zivilberufen erfaßt.

o) Erst i.d. 5. Wahlperiode aufgeführt, da in den vorangehenden Wahlperioden unter den von ihnen früher ausgeübten Berufen gezählt.

ZUSAMMENSTELLUNG DER BEAMTENABGEORDNETEN IM BAYERISCHEN LANDTAG (5. WP 1962/66)

CSU-Fraktion

I. Beamtenabgeordnete als Landräte und berufsm. Bürgermeister

1)	Bauer, Josef	LR +)	1912 ++)	Kelheim +++)	30. 4.1970 o)
2)	Binder, Max	LR	1911	Regen	9.10.1966
3)	Deininger, L.	LR	1910	Regensburg	30. 4.1970
4)	Eiber, Heinr.	LR	1915	Waldmünchen	30. 4.1970
5)	Eisenmann, Dr. H.	LR	1923	Pfaffenhofen	30. 4.1970
6)	Fischer, Dr. M.	LR	1927	Cham	22.11.1965
7)	Freundl, Otto	LR	1912	Tirschenreuth	30. 4.1970
8)	Frühwald, K.	LR	1920	Neustadt/A.	30. 4.1970
9)	Haisch, A.	LR	1901	Mindelheim	4. 6.1967
10)	Held, Dr. Ph.	LR	1911	Freising	30. 4.1970
11)	Hofmann, E.	LR	1900	Bd. Kissingen	30. 4.1970
12)	Merk, Dr. Br.	LR	1922	Günzburg	4. 9.1966
13)	Rass, Dr. H.	LR	1911	Amberg	30. 4.1970
14)	Sackmann, Fr.	LR	1920	Roding	25.11.1968
15)	Werner, Hans	LR	1912	Nabburg	17. 7.1966
16)	Wilhelm, Dr. Fr.	LR	1916	Würzburg	30. 4.1970

II. Beamtenabgeordnete im Staats- und Kommunaldienst

1)	Arnold, Dr. Fr.	1912	Oberstudiendirektor
2)	Bundschuh, Walter.	1928	Landw. Oberlehrerin u. Spezialberaterin
3)	Dick, Alfred	1927	Staatl. Heimleiter
4)	Eberhard, Dr. R.	1914	Staatsbankdirektor
5)	Elsen, Dr. h.c. Fr.	1906	Staatsbankdirektor
6)	Fink, Hugo	1910	Stadtrechtsrat
7)	Helmschrott, J.	1915	Verw. Angestellter
8)	Hillermeier, Dr. K.	1922	Oberregierungsrat
9)	Lechner, Ernst	1925	Landw. Lehrer
10)	Merkt, Dr. H.	1915	Oberregierungsrat
11)	Ohliger, Hugo	1920	Reg. Amtmann
12)	Röhrl, Wilh.	1921	Dipl. Volksw., Oberregierungsrat
13)	Sauer, Erich	1917	Oberlehrer
14)	Schubert, Dr. K.	1905	Oberstudiendirektor
15)	Streibl, Max	1932	Regierungsrat
16)	Vöth, Reinhold	1930	Regierungsrat
17)	Vorndran, Dr. W.	1924	Postrat
18)	Wagner, Richard	1914	Studienprofessor
19)	Wimmer, Johann	1921	Kommunalangestellter

+) = Landrat ++) = Geburtsjahr +++) = Landkreis/Stadt

o) = als kommunaler Wahlbeamter gewählt bis ...

Stand: 1.1.1966; vgl. Handb. d. BayLT 1962 u. Ergänzungen

ZUSAMMENSTELLUNG DER BEAMTENABGEORDNETEN IM BAYERISCHEN LANDTAG (5. WP 1962/66)

SPD-Fraktion

I. Beamtenabgeordnete als Landräte und berufsm. Bürgermeister

1)	Bayer, Karl	LR	1925	Grafenau	30. 4.1970
2)	Duschl, Mathias	LR	1916	Fürstenfeldbruck	30. 4.1970
3)	Högn, Hans	OBRM+)	1904	Hof	30. 4.1970
4)	Kiene, Josef	LR	1895	Traunstein	30. 4.1970
5)	Rothemund, Dr. H.	LR	1929	Rehau	30. 4.1970
6)	Schlichtinger, Rud.	OBRM	1915	Regensburg	30. 4.1970
7)	Seifert, Fr. P.	LR	1915	Schwabach	30. 4.1970
8)	Stiefvater, H.	OBRM	1903	Straubing	30. 4.1970

II. Beamtenabgeordnete im Staats- und Kommunaldienst

1)	Bayerl, Dr. A.	1923	Richter (Landesarb.Ger.)
2)	Börner, Alfr.	1926	Bundesbahnsekretär
3)	Bothner, Max	1909	Polizeirat
4)	Degen, Anton	1920	Verwaltungsinspektor
5)	Fischer, Walter	1917	Kriminalbeamter
6)	Förster, Franz	1902	Berufsschullehrer
7)	Galuschka, Walter	1921	Komm. Verwaltungsangest.
8)	Geiser, Martin	1925	Postbeamter
9)	Gentner, Fritz	1915	Oberlehrer
10)	Gerstl, Alfons	1920	Bundesbahnsekretär
11)	Gradl, Josef	1921	Kriminalmeister
12)	Häberle, Dr. K.	1910	Studienprofessor
13)	Hochleitner, A.	1927	Lehrer
14)	Kramer, Hans	1903	Kommunalangestellter
15)	Lettenbauer, A.	1923	Reg. - Oberinspektor
16)	Loos, Martin	1904	Kommunalangestellter
17)	Müller, Richard	1902	Reg. -Amtmann
18)	Reiland, Dr. Willi	1933	Staatsanwalt
19)	Rummel, Oskar	1921	Verwaltungsoberinspektor
20)	Soldmann, Oskar	1915	Bundesverw. Angestellter
21)	Stenglein, Andr.	1929	Bundesverw. Inspektor
22)	Ungermann, Josef	1902	Behördenangestellter
23)	Zankl, Rudolf	1920	Komm. Verw. Angestellter

+) = Oberbürgermeister

BP-Fraktion

I. Beamtenabgeordnete als Landräte und berufsm. Bürgermeister

1)	Schweiger, Dr. M.		1911	Dillingen/D.	30. 4.1970
2)	Weinhuber, Simon		1918	Erding	30. 4.1970

II. Beamtenabgeordnete im Staats- und Kommunaldienst

1)	Gassner, Alfons	1923	Angest. i.d. Lotterieverw.
2)	Lallinger, Ludw.	1908	Kriminalobermeister

Anteil der Beamtenabgeordneten in den Fraktionen:

CSU-Fraktion:	insgesamt	109	Mandate,	davon	35	Beamtenabgeordnete	= 32, 1%
SPD-Fraktion:	"	79	"	"	31	"	= 39, 2%
BP-Fraktion:	"	6	"	"	4	"	= 66, 6%
FDP-Fraktion:	"	10	"	"	keine	"	

und 27,94% und aus der Gruppe der freien und selbständigen Berufe zwischen 40,19% und 42,64% [1].

Das Verhältnis verschob sich auffallend mit der 5. Legislaturperiode (1962/66). Während die Zahl der Beamtenabgeordneten von 57 (=27,94%) auf 70 (=34,31%) stieg, fielen die Zahlen bei den Angestellten (von 53 =25,98%) auf 44 =21,57%) und den freien und selbständigen Berufen (von 82=40,19% auf 73 =35,78%). Die Verschiebung äußerte sich besonders auffallend bei den Landräten und den berufsmäßigen Bürgermeistern: sie stieg um fast 100% (von 13 auf 26), so daß ca. 12% der Abgeordneten zur Gruppe der kommunalen Wahlbeamten auf Zeit gehören [2].

2. DIE PARTEIPOLITISCHE STRUKTUR DER GRUPPE DER BEAMTENABGEORDNETEN IN DER 5. LEGISLATURPERIODE [3]

Im Hinblick auf ein zukünftiges Rechtsstellungsgesetz [4] ist die parteipolitische Zugehörigkeit der Beamtenabgeordneten von einiger Bedeutung.

In der CSU-Fraktion (= 109 Mandate) befinden sich z.Zt. [5] 35 (=32,11%) Beamtenabgeordnete, d.h. 18 Abgeordnete aus dem bayerischen Staats- und Kommunaldienst, 1 Abgeordneter aus einer Bundesbehörde und 16 Abgeordnete als kommunale Wahlbeamte auf Zeit (Landräte).

Die FDP als Koalitionspartei kann für sich in Anspruch nehmen, als einzige Landtagsfraktion keinen Beamten [6] unter ihren 10 Abgeordneten zu wissen. Diese

---

1) Ausgenommen sind die sog. politischen Beamten, die, würden sie nach ihrem Zivilberuf klassifiziert werden, etwa je zu einem Drittel in die drei Berufsgruppen des Schaubildes (S. 114) einzuordnen wären, wie sich aus den einzelnen Lebensläufen unschwer feststellen läßt.

2) Es wäre dennoch abwegig, den Landtag etwa mit dem Titel "Landratskammer" zu versehen; im preußischen Abgeordnetenhaus von 1855 waren es von über 350 Abgeordneten immerhin 70 Landräte, d.h. also 20%, ganz abgesehen von der unterschiedlichen Stellung und Funktion des Landrats.

3) Zu den Ergebnissen der Landtagswahl 1962 vgl. auch Werner Kaltefleiter, Wähler und Parteien in den Landtagswahlen 1961-1965, in: ZfP, J. 12 (NF) H. 3. Sept. 1965, S. 224-250, 231 f.

4) Vgl. unten S. 118 ff., 123 ff. und 168 ff.

5) Stand 1.1.1966.

6) Zur Begriffsbestimmung und Entstehung des Wortes "Beamter" vgl. zunächst die semantischen Studien v. Max Preitz, Sprachliche Bemerkungen, in: Neues Beamtentum, 1951, a.a.O. S. 143 ff.; eine eindeutige Klärung ist wegen der historischen und rechtlichen Verschiedenheiten nicht endgültig möglich. Vgl. z.B. Gerhard Pfennig, Der Begriff des öffentlichen Dienstes

Tatsache hat zumindest psychologisch dazu beigetragen, daß von der FDP unter der Führung des Fraktionsvorsitzenden Dr. Klaus Dehler entscheidende Impulse zur zukünftigen Rechtsstellungsgesetzgebung ausgingen [1].
Die SPD zählt in ihren Reihen (79 Mandate) 31 Beamtenabgeordnete, d.h. 39,24%). Davon sind 23 Abgeordnete bayerische Staats- und Kommunalbedienstete, 5 Landräte und 3 berufsmäßige Bürgermeister.
In der Bayernpartei schließlich sind von den 6 Abgeordneten 2 Landesbeamte und 2 Landräte, d.h. also 66,67% Beamtenabgeordnete [2].

3. BEAMTENABGEORDNETE UND DIE RECHTSSTELLUNGSGESETZGEBUNG DES BUNDES UND DER LÄNDER

Die zentrale Bestimmung, wonach sich in Bund und Ländern die Frage nach Zulassung der Beamten in das Parlament orientiert, ist der Artikel 137 Abs. 1

Fortsetzung der Fußnote 6) von Seite 117
und seiner Angehörigen, in: Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 4, Berlin 1960, S. 63: "Öffentlicher Dienst ist dasjenige berufliche Rechtsverhältnis, in dem jemand einer juristischen Person des öffentlichen Rechts unter Eingliederung in ihre Organisation zur ständigen Leistung von Diensten verpflichtet ist".
"Angehöriger des öffentlichen Dienstes ist derjenige, der in einem derartigen Rechtsverhältnis zu einem öffentlichen Dienstherrn steht." Vgl. auch Fischbach, Komm. z. BBG I, Köln-Berlin 1954, S. 43: "Organ des Staates, das die Vollziehung der Gesetze, die Stabilität und die Kontinuität (Fischbach, a.a.O. S. 10) der öffentlichen Verwaltung verbürgt". Beamter nur "im Sinne des Gesetzes" vgl. z.B. Art. 1 u. 5 BayBG (v.18.7.1960, GVBl. S. 161). Vgl. ferner die Unterscheidungen bei Meyer-Anschütz, Lehrb. d.deutschen Staatsrechts, 7. Aufl. München-Leipzig 1917, Bd. II S. 572 (=materieller Beamtenbegriff), H. Peters, Lehrbuch d. Verwaltungsrechts, Berlin 1949, S. 248 ff. (unter Hinweis auf den sog. formellen Beamtenbegriff im staatsrechtlichen Sinne, der hier zugrundegelegt werden kann; vgl. Art. 94, 97 BV, Art. 1 BayBesG oder Art. 1 ff. KWBG (dienstrechtl., besoldungsrechtl. u. wahlrechtlich adäquat).

1) Diese Konstellation hätte sich beinahe durch die Wahl des Landtagsabgeordneten Dr. Albrecht Haas in den Bundestag im Herbst 1965 verändert; der wahlrechtlich nachrückende Uffenheimer Landrat Ernst Falk (FDP) verzichtete erst auf Wunsch der FDP-Fraktion auf sein Mandat!

2) Die Bayernpartei stimmte in 2. Lesung im Beamtenausschuß gegen den Entwurf eines Rechtsstellungsgesetzes. Vgl. BayLT Prot.BA 103. Sitzg. v. 19.11.1965 S. 2.

GG [1]. Er bestimmt: "Die Wählbarkeit von Beamten, Angestellten des öffentlichen Dienstes und Richtern im Bunde, in den Ländern und den Gemeinden kann gesetzlich beschränkt werden". Hiermit wurde die verfassungsrechtliche Ermächtigung [2] zum Erlaß entsprechender einschränkender Bundes- und Landesgesetze gegeben. Bis auf Bayern und Bremen [3] ist die Frage der Vereinbarkeit von Amt und Mandat im Bund und in den Ländern - wenn auch mit unterschiedlichen Ergebnissen [4] - auf Grund dieser Kann-Bestimmung gesetzlich geregelt worden.

---

1) Zur Entstehungsgeschichte des Art. 137 GG vgl. Jess, in: Bonner Kommentar, Anm. I zu Art. 137 GG; BVerfGE 18, 172 (181): "Artikel 137 Abs. 1 GG ermächtigt den Gesetzgeber nur zu einer Beschränkung, nicht zum Ausschluß der Wählbarkeit".

2) Vgl. BVerfGE 12, 73; 18, 172 (181).

3) In Bremen werden zur Zeit interfraktionelle Beratungen über ein Rechtsstellungsgesetz geführt. 17 Beamtenabgeordnete würden von dem Gesetz betroffen werden. Vgl. "Um die 'Gruppe 17' "; in: "Die Zeit" v. 19. Nov. 1965, Nr. 47.

4) Baden-Württemberg: Ein in den Landtag gewählter Beamter tritt in den Ruhestand, wenn er bei einer obersten Landesbehörde, bei einem Regierungspräsidium, bei einer Landesoberbehörde oder bei einer höheren Sonderbehörde im Rang von Amtmann an aufwärts planmäßig angestellt ist; ebenso treten Richter und Staatsanwälte in diesem Fall in den einstweiligen Ruhestand (§ 1 des Gesetzes vom 25.7.1955 - GBl. S. 112, geändert durch § 85 des Landesrichtergesetzes v. 25.2.1964 GBl. S. 79). Das gleiche gilt für Angestellte des öffentlichen Dienstes (§ 6 a.a.O.). Beamte der Gemeinden (Landkreise) können nicht Gemeinderäte (Kreisverordnete) sein (§ 29 der Gemeindeverordnung v. 10.10.1955 - GBl. S. 129 - u. § 20 Landkreisverordnung v. 10.10.1955 - GBl. S. 207 -). Für Kommunalbeamte und kommunale Wahlbeamte besteht für das Landesparlament keine Inkompatibilität.
Berlin: Vgl. zunächst die Verfassung v. 1.9.1950 - VOBl. S. 433, Art. 7. Unmittelbare Landesbeamte mit Dienstbezügen in der Hauptverwaltung, Angestellte in der Hauptverwaltung, und Mitglieder eines Bezirksamts (vergleichbar mit den kommunalen Wahlbeamten) können nicht Mitglieder des Abgeordnetenhauses sein. Entsprechendes gilt für Richter im Landesdienst. Vgl. weiter Vorlage (zur Beschlußfassung) über Zweites Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes, Drucks. d. Abg.hauses v. Berlin v. 11.9.1964, IV. Wahlperiode Nr. 652, sowie Zustimmung der Ausschüsse für Inneres und des Verfassungsausschusses, Drucks. v. 12.2.1965, wonach sich die Inkompatibilität nunmehr auch auf Lehrer beziehen soll.
Hamburg: Landesbeamte mit Dienstbezügen, die Hoheitsbefugnisse mit staatlicher Zwangs- oder Befehlsgewalt ausüben, Berufsrichter sowie Ange-

Für die Bundesbeamten schreibt § 57 BBG das Ausscheiden eines Beamten aus sei-

---

Fortsetzung der Fußnote 4) von Seite 119
stellte mit Hoheitsbefugnissen können die Wahl zur Bürgerschaft (Landtag) nur annehmen, wenn sie von ihrem Dienstherrn ohne Bezüge beurlaubt worden sind (§§ 13 ff. des Wahlgesetzes zur Bürgerschaft v. 24.4.1961 - GVBl. S. 139 -). Hoheitsbeamte, Berufsrichter und Angestellte mit Hoheitsbefugnissen können die Wahl zu den Bezirksausschüssen nur annehmen, wenn sie von ihrem Dienstherrn ohne Bezüge beurlaubt worden sind. Bedienstete in der Bezirksverwaltung, soweit sie von den vorstehenden Bestimmungen nicht erfaßt werden, sind zu den Bezirksausschüssen des sie beschäftigenden Bezirksamtes nicht wählbar (§§ 14 ff. des Wahlgesetzes zu den Bezirksausschüssen v. 24.4.1961 - GVBl. S. 145 -).
Hessen: Bedienstete des Landes gelten mit Annahme ihrer Wahl als für die Dauer ihrer Mitgliedschaft im Landtag beurlaubt (§ 62 des Hess. Beamtengesetzes v. 21.3.1962). Sie erhalten zwei Drittel ihres Grundgehaltes einschließlich ruhegehaltsfähiger Zulagen sowie den vollen Wohnungsgeldzuschuß und Kinderzuschlag (§§ 7, 62, 63 des Beamtengesetzes i.d.F. v. 21.3.1962 - GVBl. S. 173 -). Diese Regelungen gelten nicht für Wahlbeamte, Ehrenbeamte, Hochschullehrer und Beamte im Vorbereitungsdienst. Entsprechendes gilt für Richter bis zum Inkrafttreten eines Richtergesetzes. Für alle anderen Beamten bestehen keine besonderen Vorschriften. Die Gemeinde-Ebene ist nicht einbezogen.
Niedersachsen: Ein Beamter mit Dienstbezügen (Landesbeamte, Kreis- und Gemeindebeamte, Beamte von Nichtgebietskörperschaften), der in den Landtag oder in eine Vertreterkörperschaft seines Dienstherrn gewählt wird, tritt mit der Annahme der Wahl in den Ruhestand. Das gleiche gilt, wenn ein gewählter Beamter auf Zeit in den Bundestag gewählt wird. Die Regelung gilt nicht für Hochschullehrer und Ehrenbeamte (§ 105 Beamtengesetz v. 14.7.1960 - GVBl. S. 145 -). Als Ruhegehalt wird das verdiente Gehalt, mindestens aber die Hälfte der Bezüge erstattet.
Nordrhein-Westfalen: Beamte und Richter im Landesdienst treten mit der Annahme der Wahl in den Ruhestand. Entsprechendes gilt für die Angestellten im Landesdienst. Abweichend von der Bundesregelung gilt das Landesgesetz (entsprechend Art. 46 Abs. 3 der Landesverfassung) nicht für Lehrer an Hochschulen und für wissenschaftliche Dienstkräfte der Forschungsinstitute (Gesetz v. 18.5.1954 - GSNW S. 250 -). Sonst wie Gesetz des Bundes. Vgl. § 42 Beamtengesetz v. 1. Juni 1962 (GVNW S. 271). Unter bestimmten Voraussetzungen können kommunale Beamte (Angestellte) die Annahme eines Kommunalmandats nur erklären, wenn sie gleichzeitig die Beendigung ihres Dienstverhältnisses nachweisen. Der Eintritt in den Ruhestand ist nicht

nem Amt vor, wenn er die Wahl zum Abgeordneten des Deutschen Bundestages

---

Fortsetzung der Fußnote 6) von Seite 120

vorgesehen (Kommunalwahlgesetz i.d.F. v. 3.3.1964 - GVNW 1964 S.53). Kommunale Bedienstete können nicht der Vertretung ihres Dienstherrn angehören. Im einzelnen vgl. § 13 Kommunalwahlgesetz a.a.O.; vgl. auch Art. 46 Abs. 3 Verf.NW.

Rheinland-Pfalz: Ein unmittelbarer Landesbeamter oder Richter, der zum Mitglied des Landtags gewählt wird, tritt mit dem Tage der Annahme der Wahl in den einstweiligen Ruhestand (§ 55 Landeswahlgesetz i.d.F. v. 12.1.1959 - GVBl. S. 23 -). Angestellte des öffentlichen Dienstes im unmittelbaren Staatsdienst werden beurlaubt. Gemeindebedienstete oder Bedienstete eines Gemeindeverbandes sind zu den Vertretungskörperschaften ihres Dienstherrn nicht wählbar (Gemeindewahlgesetz v. 21.6.1960 - GVBl. S. 114 -).

Nach § 127 des Landesbeamtengesetzes erhält der Beamte (u. analog der Angestellte) 5 Jahre lang 80% seiner ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge, danach das erdiente Ruhegehalt. Kommunale Wahlbeamte werden nicht erfaßt.

Schleswig-Holstein: Ein in den Landtag gewählter Landesbeamter mit Dienstbezügen kann die Wahl erst annehmen, wenn er beurlaubt ist (§ 10 Abs. 2 LWG v. 17.7.1959 - GVOBl. S. 133 -). Ausnahme: Lehrer, Hochschullehrer, Ehrenbeamte. Anstelle des normalen Ruhegehaltes sind ihm für die Dauer von 5 Jahren grundsätzlich 75 v.H. der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge zu gewähren (vgl. § 249 Abs. 5 des Landesbeamtengesetzes v. 2.1.1958 - GVOBl. S. 14 -). Angestellte erhalten 60% ihrer Vergütung (§ 245 Abs. 2 LBG).

Kommunalbeamte einschließlich der Wahlbeamten können Mitglieder des Landtags werden, ohne daß ihre rechtliche Stellung dadurch berührt wird. Richter können sich nicht um einen Sitz im Landtag oder in einer kommunalen Vertretungskörperschaft bewerben. Beamte der Kreise und Gemeinden können die Annahme der Wahl in die Vertretung ihrer Anstellungskörperschaft erst erklären, wenn sie die Beurlaubung aus ihrem Beamtenverhältnis nachweisen (§ 35 Gemeinde- und Kreiswahlgesetz v. 25.3.1959 - GVOBl. S. 13 -).

Saarland: Unmittelbare Landesbeamte und Richter treten mit der Annahme der Wahl in den Ruhestand. Sie erhalten eine Ausgleichszulage in Höhe des Unterschiedsbetrages, wenn ihr Ruhegehalt weniger als 60 v.H. der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge beträgt (Gesetz v. 29.4.1965 - Amtsblatt Nr. 80 S. 811 -). Die mittelbaren Landesbeamten (Beamte der Gemeinden und Gemeindeverbände) erhalten bei Wahl in den Landtag Dienstbefreiung unter Fortzahlung der Dienstbezüge (Art. 85 der Verf.). Die Wählbarkeit der Beamten in die Vertretungskörperschaft ihres kommunalen Dienstherrn (Ge-

annimmt [1]. Die nähere Regelung wird durch das "Gesetz über die Rechtsstellung der in den Deutschen Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes" vom 4.8.1953 [2] getroffen. Danach tritt ein Bundesbeamter mit seiner Annahme der Wahl zum Bundestag in den Ruhestand, jedoch mit dem Anspruch auf Übernahme in das alte Dienstverhältnis nach Beendigung der parlamentarischen Tätigkeit. Der Gesetzgeber hat sich jedenfalls nicht zu einer konsequenten Durchführung der Beamteninkompatibilität im Parlament bekannt. Soweit ein Land von der Ermächtigung des Artikels 137 Abs. 1 GG keinen Gebrauch machte, sind Amt und Mandat miteinander vereinbar [3].

Eine für die Bundesrepublik und alle Bundesländer verbindliche Regelung ist durch das Deutsche Richtergesetz vom 8. September 1961 erfolgt [4].

Lediglich die Regelung für Wahlbeamte auf Zeit wurde den Bundesländern im Rechtsstellungsgesetz vorbehalten [5]. Davon ausgenommen sind Ehrenbeamte, Beamte ohne feste Besoldung und Hochschullehrer [6].

Fortsetzung der Fußnote 6) von Seite 121
meinderat und Kreisrat ist durch die §§ 1[illegible], 60 des Kommunalwahlgesetzes i.d.F. v. 10.10.1960 (Amtsblatt Nr. 76 S. 706) beschränkt. Er ist zwar wählbar, doch scheidet er nach der Annahme der Wahl aus dem Dienst aus.

1) § [illegible] 3BG: "Der Beamte muß aus seinem Amt ausscheiden, wenn er die Wahl zum Abgeordneten des Bundestages annimmt. Das Nähere wird durch Gesetz bestimmt". Die Regelung wurde durch das "Gesetz über die Rechtsstellung der in den Deutschen Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes" v. 4.8.1953 getroffen.

2) BGBl. I S. 777 i.d.F. d. Ges. v. 11.9.1957 (BGBl. I S. 1275) u. v. 21.8.1961 (BGBl. I S. 1557).

3) Vgl. BVerfGE 4,2; 12, 73/77; 18,172.

4) BGBl. I S. 1665, § 4: "Ein Richter darf Aufgaben der rechtsprechenden Gewalt und Aufgaben der gesetzgebenden oder vollziehenden Gewalt nicht zugleich wahrnehmen". § 36 Abs. 2 Durchführungsgesetz z. Deutschen Richtergesetz: "Nimmt ein Richter die Wahl in den Deutschen Bundestag oder in die gesetzgebende Körperschaft eines Landes an oder wird ein Richter mit seiner Zustimmung zum Mitglied der Bundesregierung oder der Regierung eines Landes ernannt, so enden das Recht und die Pflicht zur Wahrnehmung des Richteramtes ohne gerichtliche Entscheidung nach näherer Bestimmung des Gesetzes".

5) Vgl. o. S. 119 ff. Anm. 4.

6) Für Berufssoldaten und freiwillige Soldaten auf Zeit vgl. § 25 des Soldatengesetzes v. 19.3.1956 (BGBl. I S. 114).

4. BAYERNS GESETZGEBERISCHE VERSUCHE ZUR LÖSUNG DES BEAMTEN-INKOMPATIBILITÄTSPROBLEMS

Bayern - wie alle anderen Bundesländer - unterlag auf Grund der Kann-Bestimmung des Artikels 137 Abs. 1 GG [1] keinem gesetzlichen Zwang, eine Regelung der parlamentarischen Beamten-Inkompatibilität zu treffen. Das bedeutet z.Zt. für einen Beamten, der nach der Wahl in den Bayerischen Landtag einzieht, daß er unter Beibehaltung seiner vollen Dienstbezüge aktiv im Dienst bleibt und als Abgeordneter - wie seine Kollegen aus anderen Berufsgruppen auch - die steuerfreien Aufwandsentschädigungen erhält.

Die wirtschaftliche Ausgangsposition eines für den Bayerischen Landtag kandidierenden Beamten erscheint gegenüber den übrigen Kandidaten anderer Berufe günstiger. Ein Blick auf die Entwicklung der berufsmäßigen Zusammensetzung des Bayerischen Landtags zeigt, daß - abgesehen von der Variablen des jeweiligen Wahlergebnisses sowie Zufälligkeiten wie Ausscheiden durch Tod und Krankheit - das Absinken der Zahlen bei bestimmten Berufsgruppen, wie z.B. bei den Angestellten in Gesellschaften und Verbänden, den Kaufleuten, Landwirten und Rechtsanwälten nicht zuletzt aus der zunehmenden Sorge um die eigene wirtschaftliche Existenz resultiert. Diese wirtschaftlichen Erwägungen braucht der Beamtenabgeordnete nicht zu ziehen, und es ist gewiß einer der Gründe, warum das Beamtenelement relativ stark im Parlament vertreten ist [2].

Unter dem zunehmenden Druck der öffentlichen Meinung und den Vorbildern der übrigen Bundesländer konnte es daher nicht ausbleiben, das "heiße Eisen" der parlamentarischen Beamteninkompatibilität auch im Bayerischen Landtag anzupacken.

Die Diskussion um diese Frage ist in Bayern nach 1946 in unregelmäßigen Abständen anläßlich verschiedener Zusammenhänge beamtenrechtlicher und -politischer Probleme angeklungen, ohne jedoch bis zum Jahre 1958 in Form von Gesetzesvorlagen konkreter behandelt zu werden. Das Für und Wider der Unvereinbarkeit von Amt und Mandat stellte sich in dem größeren Rahmen der politischen Betätigung der Beamten dar. In ungeordneter Folge erschienen die verschiedensten Argumente aus rechtlicher, politischer, historischer und wirtschaftlicher Sicht.

Bereits 1949 verteidigte der damalige Abgeordnete Dr. Wilhelm Hoegner (SPD) eingehend die Position der Beamtenabgeordneten vor dem Landtag. Er führte u.a.

---

1) Vgl. auch mittelbar Art. 30 BV: "Abgeordnete bedürfen zur Ausübung ihres Amtes als Mitglied des Landtags keines Urlaubs von ihrem Arbeitgeber".

2) Beachtenswert auch deswegen, weil die Gesamtzahl der öffentlichen Bediensteten in der Bundesrepublik nur ca. 3,5% der Bevölkerung ausmacht, vgl. Stat.Jb. BRD 1959, S. 380. Vgl. auch C.H. Ule, Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes, 1961, S. 111.

aus: "Dagegen muß ich ganz entschieden die Behauptung der "Neuen Zeitung" [1] zurückweisen, daß die Abgeordneten, die Beamte seien, dazu neigten, ihren Ministerien, Ämtern und Behörden eine möglichst weitgehende Aktionsfreiheit zu sichern. Eher das Gegenteil dürfte der Fall sein. In diesem hohen Hause sind auch wir Beamte nichts als Vertreter des Volkes, und zwar des gesamten Volkes, und nicht Vertreter der Beamtenschaft oder der Ministerien. Wir haben uns in diesem hohen Hause nie anders als Volksvertreter gefühlt. Gerade unsere Kenntnis des Verwaltungsapparates gibt uns die Möglichkeit, unter Umständen dem Volk bessere Dienste zu leisten, als ein Mann, der vom Verwaltungsapparat keine Ahnung hat" [2]. Hoegner rief sich auf als Zeuge der Weimarer Epoche, in der er ungeachtet seiner Eigenschaft als Berufsbeamter in den Parlamenten des Deutschen Reichstags und des Bayerischen Landtags "nie ein Blatt vor den Mund genommen, sondern Mißstände mit äußerster Schärfe gegeißelt" habe und vor der Person seiner höchsten Vorgesetzten - im Rahmen des Anstandes - nicht zurückgeschreckt sei [3].

Hoegner erinnerte an gleicher Stelle an die Auseinandersetzungen mit der Militärregierung, die erst, nachdem man auf die Tradition und Bedeutung des deutschen Beamtentums auch in der Geschichte des deutschen und bayerischen Parlamentarismus hingewiesen hatte, schließlich die von deutscher Seite vorgeschlagene Fassung der bayerischen Verfassung und Beamtengesetze genehmigte [4].

Zwei Jahre später führte der Abgeordnete Dr. Dr. Alois Hundhammer [5]

---

1) Nach 1945 in München unter US-Aufsicht herausgegeben.

2) BayLT StenB 1949 Bd. 3 S. 695.

3) BayLT StenB 1949 a.a.O.

4) BayLT StenB 1949 Bd. 3 S. 695; vgl. auch E. Fraenkel, Freiheit a.a.O. S. 155 ff.

5) Geboren am 25. Februar 1900 als Sohn eines Bauern in Forstinning, Lkrs. Ebersberg/ Obb. Lateinschule Scheyern, Gymnasium Freising, Studium der Philosophie, Geschichte, Staats- und Rechtswissenschaften an den Universitäten München und Budapest. Doktor der Philosophie, Doktor der Staatswissenschaften. Teilnehmer beider Weltkriege. 1923 bis 1927 Referent bei der Kreisbauernkammer Oberbayern, anschließend bis 1933 stv. Generalsekretär der Bayer. Christl. Bauernvereine. 1932 erstmals in den BayLT gewählt. 1933 als Gegner des Nationalsozialismus im KZ Dachau inhaftiert; danach Inhaber einer Schuhreparaturwerkstätte und eines Schuhgeschäftes. Nach 1945 Mitbegründer der CSU in Bayern und seither ununterbrochen l. Vors. des Bezirksverbandes Oberbayern der CSU. 1946 bis 1951 Fraktionsvors. der CSU im BayLT, 1946 bis 1950 Staatsminister für Unterricht und Kultus, 1951 bis 1954 Präsident des Bayerischen Landtags, seit 1957 Staatsminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Mitglied des Bayerischen Landtags seit 1946. (Handbuch d.BayLT 1962, S. 83).

(CSU) vor dem Landtag aus: "In diesem Zusammenhang ... berührt es eigenartig, daß nach Verlautbarungen, die in den letzten Tagen über das Beamtengesetz erfolgten, die Beamten geradezu zu staatsbürgerlichen Eunuchen gemacht werden wollen. Wenn man den Beamten das Recht nimmt, gewählt zu werden in dem Maße, dann schaltet man damit den Einfluß einer Gruppe auf das öffentliche Geschehen aus, jedenfalls weit mehr, als, wie ich glaube, meine Fraktion das mitmachen könnte" [1].

Schon damals wurde gelegentlich die "Beamtenfreundlichkeit" des Bayerischen Landtags herausgestrichen [2]. Der Abgeordnete Georg Bantele (BP) forderte die Inkompatibilität wegen der hohen Stellvertreterkosten, die während der Zeit der Abwesenheit zum Landtag gewählter Beamtenabgeordneter entstünden [3].

In der erregten Debatte um den Artikel 4 des Bayerischen Polizei-Organisations-Gesetzes [4] und das darin ausgesprochene Verbot der politischen Betätigung der Dienstkräfte der Polizei [5] führte der derzeitige Staatsminister Dr. Wilhelm Hoegner aus, es herrsche eine gewisse "Abneigung gegen politische Betätigung von Beamten" [6]. "Ich glaube, wir haben gerade in Bayern viele Beweise dafür, daß (Beamten-)Mitglieder demokratischer Parteien die Grenzen nicht überschritten haben, die ihnen durch Verfassung, Beamtengesetz und Takt gesteckt sind. In der Vergangenheit haben sich gerade im parlamentarischen Leben Bayerns in der Zeit vor dem ersten Weltkrieg Beamte um die Belange der Volksvertretung und damit des ganzen Volkes sehr wesentliche Verdienste erworben" [7].
Gegenüber diesen gewichtigen Stimmen im Parlament wurde bis zum Jahre 1958 keine konkrete Gegendarstellung, etwa in Form einer Gesetzesvorlage erhoben, obwohl bereits 1951 seitens der Regierung eine Gesetzesvorlage angekündigt war [8].

---

1) BayLT StenB 1951 Bd. 1 Nr. 7 S. 47, 48.
2) Vgl. Staatsmin. Dr. h. c. Rudolf Eberhard, BayLT StenB 1951/52 Bd. 1 Nr. 9 S. 199.
3) Vgl. BayLT StenB 1952 Bd. 4 Nr. 139 S. 4841/42.
4) Vgl. BayLT StenB 1952 Bd. 4 S. 221 ff.
5) BayLT StenB a. a. O.; BeilBd. 4, Beil. Nr. 3279; RVA Prot. Bd. 3, Beil. Nr. 2567.
6) BayLT StenB 1952, a. a. O. S. 238, 239.
7) BayLT StenB 1952, a. a. O.; Abs. 5 des Artikels 4 POG wurde in folgender Fassung angenommen: "Dienstkräfte der Bereitschaftspolizei dürfen sich unbeschadet der Ausübung des aktiven Wahlrechts politisch nicht betätigen" (BayLT StenB a. a. O. S. 240), vgl. auch GVBl. 1952 S. 286; BayVerfGH, E. v. 8. 7. 1965, in: ZBR 1965, S. 387 ff.
8) Hans Kellner, Beamter und Abgeordneter? Ein Diskussionsbeitrag zu einer entsprechenden Gesetzesvorlage, in: Bayer. Staatsanzeiger Nr. 28, S. 2, v. 14. 7. 1951. Vgl. auch Peter Bußler, Beamter und Abgeordneter? Bay. Staatszeitg. Nr. 31 v. 4. 8. 1951, S. 2.

In den Fraktionen der Parteien klang gelegentlich an, ob es nicht im Hinblick auf die übrigen Bundesländer an der Zeit sei, sich mit der Inkompatibilitätsfrage zu beschäftigen.

Schließlich wurde 1958 eine Gesetzesvorlage des FDP-Abgeordneten Rabenstein [1] vom Plenum in erster Lesung in die Ausschüsse verwiesen [2]. In § 1 dieser Vorlage wurde analog zu Bestimmungen anderer Rechtsstellungsgesetze der Bundesländer bestimmt, daß ein in den Bayerischen Landtag gewählter Richter, Beamter oder Angestellter mit dem Tage der Annahme seiner Wahl aus seinem Dienstverhältnis ausscheidet. Gehalt oder Ruhegehalt sollte danach für diese Zeit nicht gezahlt werden.

Die Vorlage wurde nicht weiter behandelt [3].

Am 15. Januar 1959 hieß es in der Erklärung der Staatsregierung vor dem Landtag lediglich lapidar: "Nicht leicht zu entscheiden ist die Frage, welche Rechtsstellung künftig die in ein Parlament gewählten Beamten haben sollen" [4]. Von diesem Zeitpunkt an mehrten sich die Stimmen, die eine gesetzliche Regelung forderten. Der Stellvertreter des Bayerischen Ministerpräsidenten und Staatsminister der Finanzen, Dr. Rudolf Eberhard, setzte sich z.B. mit Nachdruck in der Bayerischen Staatszeitung 1959 [5] dafür ein, daß auch in Bayern Amt und Mandat inkompatibel sein sollten. In einer mündlichen Anfrage [6] stellte der Abgeordnete Alfred Euerl (CSU) an die Bayerische Staatsregierung die Frage, ob sie beabsichtige, nach Erlaß eines Bayerischen Beamtengesetzes für Bayern die Beamteninkompatibilität zu regeln. Die Staatsregierung versprach Prüfung von Vorschlägen auf dem Gebiet der Rechtsstellungsfrage [7].

Im gleichen Zeitraum appellierte der Verband der bayerischen Verwaltungsbeamten des höheren Dienstes e.V. in einer Resolution vom 18.1.1960 [8] an die zuständigen Stellen, die Inkompatibilität von Amt und Mandat in Bayern gesetzlich zu regeln. Er wies daraufhin, daß der in der Verfassung verankerte Grundsatz der Gewaltenteilung bei zunehmender Verquickung von Legislative und Exekutive immer mehr abgeschwächt werde. Die Beamtenabgeordneten seien der Gefahr der Interessenkollision besonders ausgesetzt. Außerdem werde der Beamte durch

---

1) BayLT StenB 1958 BeilNr. 3579.
2) BayLT StenB 1958 Bd. 6, S. 4734.
3) BayLT Prot. RVA 1958, Verh. v. 16. Sept.: " ... wegen Diskontinuität"(!)
4) Ministerpräsident Dr. Hans Seidel, BayLT StenB 1959, Bd. 1 S. 43.
5) Nr. 12 v. 20.3.1959 S. 2.
6) Gemäß GeschO § 78; vgl. BayLT StenB 1960 Bd. 2, S. 1491.
7) BayLT StenB 1960, Bd. 2, S. 1492.
8) BayVBl. 1960 S. 78.

sein Mandat zeitlich meist so sehr beansprucht, daß er daneben sein Amt nicht mehr ordnungsgemäß versehen könne. Schließlich wies der Beamtenbund auf die zusätzliche finanzielle Belastung des Staatshaushalts hin: Da der Beamte formell im aktiven Dienst bleibe - es werden ihm neben der aus einem Grundbetrag und den Sitzungsgeldern bestehenden Aufwandsentschädigungen sowie einem Unkosten-Pauschalbetrag auch seine Dienstbezüge weiterbezahlt - [1], könne keine Ersatzkraft eingestellt werden.

Wieder war es die FDP-Fraktion, die mit einem Initiativ-Antrag vom 11. Januar 1962 [2] die gesetzliche Regelung der parlamentarischen Beamteninkompatibilität in die Wege leiten wollte. Der Antrag war ausführlicher als die erste Vorlage und stellte den Beamtenabgeordneten ein Ruhegehalt in Aussicht, "das mindestens Fünfzig vom Hundert der Dienstbezüge des von ihm bisher bekleideten Amtes beträgt" [3].

Der Antrag wurde ohne Begründung an die Ausschüsse für Fragen des Beamtenrechts und der Besoldung und für Verfassungs- und Rechtsfragen überwiesen [4]. Auch dieser Antrag verfiel dem Schicksal der Erledigung durch das Ende der Legislaturperiode, nachdem er in dem Beamtenrechts-Ausschuß behandelt worden und von diesem an die Fraktionen und den Verfassungs-Ausschuß überwiesen worden war [5]. Infolgedessen wiederholte die FDP-Fraktion zu Beginn der nächsten Legislaturperiode ihren Antrag, um zeitlichen Gegenargumenten von vornherein entgegentreten zu können [6]. Der Antrag wurde am 15. Januar 1963 an die o.a. Ausschüsse verwiesen [7].

In den Ausschüssen begegneten sich alte und neue Argumente. Das Beamtentum sei vom Parlament fernzuhalten, und zwar aus politischen Gründen (Neutralitätsgedanke) [8], wie auch aus rechtlichen (Artikel 64 Bayerisches Beamtengesetz: "volle Hingabe"; daher könne man nicht gleichzeitig zwei Herren dienen, die

---

1) Die bisherige Regelung ist mit dem Gesetz über die Entschädigung des Bayerischen Landtags vom 14.12.1965 (Beil. 2371) geändert worden. Vgl. unten S. 174 Anm. 3.

2) BayLT StenB 1962 Beil. Nr. 2748; vgl. Anhang S.212 ff. vgl. auch FDP-Antrag zur Regelung der Inkompatibilität bzw. der Doppelmandate von Landräten und Oberbürgermeistern v. 24.4.1962, BayLT 1962, Beil.Nr. 3017, Anh.

3) Gesetz-Entwurf Art. 2 Abs. 2, Beil.Nr. 2748, a.a.O.

4) BayLT StenB 1962, Bd. 4, S. 3464.

5) BayLT Prot. BA 1962, 101. u. 115. Sitzg.; BayLT StenB 1962, Bd. 4, S. 4131.

6) BayLT StenB 1962, Beil. 6, Antrag Dr. Dehler (FDP), Anh.

7) BayLT StenB 1963, Bd. 1, S. 94; vgl. auch Beil. Nr. ? zur Inkompatibilität auf Kommunalebene, Anlage.

8) Vgl. Abg. Riedel, BayLT Prot. BA 1962 Nr. 101, S. 8.

Arbeitslast sei zu groß) [1]. Dagegen wendete der Abgeordnete Max Bothner (SPD) ein, Beamtenabgeordnete seien doch vom Vertrauen der Partei, "sprich der Bevölkerung", gewählt worden [2]. Ferner käme das Problem der Altersgrenze hinzu, denn jüngere Beamte würden wegen mangelnder Aufstiegschancen an einer Kandidatur gehindert [3].

Der Abgeordnete Georg Riedel (CSU) errechnete, daß die augenblickliche Lösung wegen der fortgesetzten Besoldung und der Stellvertretungskosten den Bayerischen Staat monatlich ca. 40.000,-- bis 50.000,-- DM koste, also im Jahr ca. 1/2 Million [4]. Und der Abgeordnete Karl Köglsperger (SPD) schließlich meinte, er sei jetzt über 40 Jahre politisch tätig und er könne sagen, daß die Weimarer Demokratie den einen Nachteil gehabt habe, nämlich den des "unpolitischen Beamten", bzw. des Beamten, der politisch falsch geschult gewesen sei, oder nicht ausreichend [5]. Im übrigen sollte jeder Abgeordnete einen Beruf haben; wenn Beamte in den Ruhestand versetzt würden, dann wäre die Tendenz zum Berufspolitiker gegeben [6].

Der FDP-Antrag von 1963 wurde in den Ausschüssen nach einer kurzen Behandlung am 5. Februar 1964 an die Fraktionen zurückverwiesen.

Ein erneuter FDP-Initiativantrag zu einem Rechtsstellungsgesetz vom 9. Januar 1964 [7] sollte die Aktivität des Gesetzgebers anspornen; die Inkompatibilitätsregelung erschien der FDP-Fraktion dringend geboten aus "rechtsstaatlichen und politischen Gründen" [8].

Der Bayerische Senat begrüßte in einem Gutachten den Initiativentwurf, "weil er die längst fällige Frage der Schaffung eines Rechtsstellungsgesetzes einer parlamentarischen Behandlung zuführt" [9]. Die Auseinandersetzungen im Rechts- und Verfassungsausschuß des Bayerischen Senats anläßlich dieses Gutachtens bieten ein buntes Spektrum von Ansichten zum vorliegenden Thema, angefangen bei ernstem Zweifel an der Notwendigkeit parlamentarischer Beamteninkompatibilitäten schlechthin bis zur Frage der Gewaltenteilung oder der Diskussion um den Sachverstand der Beamtenabgeordneten, der Urlaubs- und Diätenregelung

---

1) BayLT Prot. BA a.a.O.; dieser Ausspruch fiel bereits vor über hundert Jahren.
2) BayLT Prot. BA Bd. 5 S. 5.
3) BayLT Prot. BA a.a.O.
4) BayLT Prot. BA 1962, Bd. 5 S. 18.
5) BayLT Prot. BA a.a.O. S. 27.
6) BayLT Prot. BA a.a.O. S. 29.
7) BayLT Beil.Nr. 822, vgl. Anhang; vgl. auch Änderg.Beil. Nr. 1656.
8) BayLT Beil.Nr. 822, Begründung.
9) Bay.Senat, Bericht d. RVA, Betr. Gutachten zu Beil. 822 Anl. 83, Prot. 1964, 16. Dez. 1964.

sowie des sachlichen und personellen Umfangs der Regelung [1].

Inzwischen hatte sich die öffentliche Meinung verschiedentlich zu diesem Thema in Presse und Diskussion geäußert. Schlagzeilen wie "Der Beamte als Gesetzgeber", "Bayerischer Tanz auf zwei Hochzeiten" oder "Jagd auf Beamte im Landtag" [2] kündeten ein gesteigertes Interesse an der Lösung dieses Problems an. So blieb es nicht aus, daß auch die SPD-Fraktion im März 1964 durch ihren Landesausschuß bewogen wurde, einen entsprechenden Gesetzentwurf einzubringen. Dieser wurde am 1. Februar 1965 fertiggestellt und am 25. Mai 1965 als Dringlichkeitsantrag vor den Landtag gebracht [3].
In der Aussprache der ersten Lesung vom 1. Juni 1965 wurde er von der CSU als "zu wenig gewaltenteilungsfreundlich", nämlich ohne Berücksichtigung aller Ebenen des öffentlichen Lebens, insbesondere der Kommunalebene, bezeichnet [4]. Die CSU-Fraktion kündigte daher einen eigenen Entwurf an. Sie hatte inzwischen als die von der geplanten Rechtsstellungsgesetzgebung am meisten betroffene Regierungspartei [5] ebenfalls die Initiative ergriffen. Die Fraktion hatte - gegen nur wenige Stimmen - eine sogenannte "große Lösung" empfohlen. Danach sollte die Inkompatibilität von Amt und Mandat nicht nur für den Landtag gelten, sondern auch auf der Kommunalebene in den Kreis- und Bezirkstagen, bzw. im Gemeinderat [6].

Die Entwürfe wurden nach erster Lesung am 2. Juni 1965 [7] und am 7. Juli 1965 [8] an die Ausschüsse ohne Begründung und Aussprache überwiesen.
Die SPD verteidigte ihren Entwurf unter dem Hinweis, daß die Einbeziehung der Kommunalebene in den Gesetzesvorschlag der CSU einen völlig anderen Tatbestand beinhalte, der mit dem des Landtagsabgeordneten nicht vergleichbar sei: Denn die Ruhestandsversetzung eines Kommunalbediensteten würde de facto zur Beseitigung des passiven Wahlrechts führen [9]; es würde sich kaum ein Kommunalbeamter dazu entschließen, sich unter Verzicht auf sein Beamtengehalt zum Gemeinde- oder Kreistag wählen zu lassen, da die Aufwandsentschädigungen im

---

1) BaySenat, Prot. RVA a.a.O. passim.
2) Vgl. SZ v. 31.3.1962; J. Kratzer, Die Gewaltenteilung in Bayern, BayVerwBl. 1962 S. 299; Christ und Welt, Nr. 7 v. 12.2.1965.
3) BayLT StenB 1965 Beil. Nr. 2032, vgl. Anhang.
4) BayLT StenB 1965, Bd. 4 S. 2923.
5) Vgl. oben S. 115.
6) BayLT StenB 1965, Beil.Nr. 2034, Abschn. III Art. 10-12 und BayLT StenB 1965 Beil.Nr. 2126, Abschn. III Art. 10-12; vgl. Anhang.
7) BayLT StenB 1965, Bd. 4, S. 2943.
8) BayLT StenB 1965, Bd. 4, S. 3045.
9) BayLT StenB 1965, Bd. 4, S. 2924.

Verhältnis zu den Landtagsdiäten erheblich geringer seien.
Der Ausschuß für Fragen des Beamtenrechts und der Besoldung beriet vom 25. Oktober bis 22. November 1965 [1] über die vorliegenden Anträge und beschloß eine Fassung, die im wesentlichen den Vorstellungen der CSU entsprach [2], aber auch in einigen Punkten die Vorschläge der FDP und SPD berücksichtigte [3].

Da im Herbst 1966 die neuen Landtagswahlen bevorstehen, erschien Eile geboten, ein Rechtsstellungsgesetz noch rechtzeitig zu verabschieden. Die Fassung des Beamtenrechtsausschusses muß noch in dem Rechts- und Verfassungsausschuß beraten werden, bevor sie nach zweiter und dritter Lesung als Gesetz verkündet werden kann. Wenn es zeitweilig den Anschein hatte, daß trotz der vorliegenden Anträge der echte Wille zur baldigen Verabschiedung eines Rechtsstellungsgesetzes nicht herrschte, so haben sich nunmehr alle Fraktionen in der Öffentlichkeit klar dazu bekannt, die begonnene Arbeit mit dem Resultat eines Gesetzes bald zu beenden. Welchen endgültigen Inhalt das Rechtsstellungsgesetz haben wird, läßt sich nach dem Stand der Dinge [4] noch nicht eindeutig beurteilen [5]. So gewiß bei allen vier Fraktionen der Wunsch erkennbar ist, die Frage der parlamentarischen Beamteninkompatibilität gesetzlich zu lösen, so sehr unterscheiden sich die Vorstellungen im Hinblick auf den Umfang der Inkompatibilität und so verschieden klingen die Motive zu dieser Frage, angefangen bei Schlagworten wie "beamtete Doppelverdiener", über "es geht ums Geld", "Landräte fürchten um ihre Bezüge; sie können als Ruhestandsbeamte nicht leben" [6], und endend bei den strapazierten Formeln der Gewaltenteilung und der Rechtsstaatlichkeit. Machtpolitische Akzente bei dem Vergleich der parteipolitischen Zusammensetzung der betroffenen Beamtenabgeordneten vermischen sich häufig mit unklaren Vorstellungen über die Struktur unseres Staates, speziell aber über

---

1) BayLT Prot. BA 1965, 94.-104. Sitzung.
2) Vgl. BayLT Beil.Nr. 2307, Anlagen.
3) Vgl. Anlagen.
4) Diese Untersuchung wurde abgeschlossen am 1.1.1966; vgl. aber Nachtrag, Anlage I.
5) Das zukünftige Ergebnis eines bayerischen Rechtsstellungsgesetzes bleibt für die folgenden Untersuchungen unerheblich.
6) Vgl. z.B. Christ und Welt, Nr. 7 v. 12.2.1965; BayLT 1965, StenB passim; BaySenat, Prot.VA 19[illegible]5, Sitzg. v. 7.12.1964, passim; polemische Bezeichnungen sind unerschöpflich: "Neidhammel-Gesetz" (BayLT Prot. BA, 95.Sitzg. v. 26. Okt.1965, S. 18) oder: "Der SPD-Entwurf (gemeint ist der SPD-Antrag, Beil.Nr. 2032, a.a.O., d.Verf.) ist der radikalste im Hinblick auf die Ausrottung der Beamten im Landtag" (BayLT Prot.BA, 96. Sitzg. v.28.Okt.1965, S. 7; vgl. auch 101. Sitzg.v. 9.Nov.1965, S. 9 f.).

das Verhältnis von Beamtentum und Parlamentarismus.
Die Vielseitigkeit aller Argumente für und wider die parlamentarische Beamteninkompatibilität erfordert daher - zunächst abgesehen von den tagespolitischen Modalitäten zur bayerischen Rechtsstellungsgesetzgebung - eine klärende, sachliche Analyse.

ZWEITER TEIL:
PROBLEMLAGE DER GEGENWART

Im Laufe des Prozesses der staatlichen Neuordnung Westdeutschlands nach 1945 führte die Regelung der Beamtenfragen zu vielen Auseinandersetzungen zwischen den westlichen Besatzungsmächten und den deutschen Behörden [1]. Gleichwohl trafen sich die Vorstellungen zur Frage der parlamentarischen Beamten-Inkompatibilität auf einem theoretisch rühmlich bekannten Postulat: dem der Montesquieuschen Gewaltenteilung [2]. Die Quellen der Gewaltenteilungs- oder Trennungslehre (I 1), wie auch die daraus abgeleiteten Theorien (I 2), haben in einer Unzahl von Darstellungen in der Staats- und Verfassungslehre der vergangenen zwei Jahrhunderte ihren Niederschlag gefunden. Ihre Grundideen sind ein essentieller Bestandteil unseres Regierungssystems geworden [3]. In dem Katalog der aus ihnen abgeleiteten Unvereinbarkeiten konnte die parlamentarische Beamteninkompatibilität nicht fehlen. Mit dem Versuch einer neuen Interpretation der Gewaltenteilungslehre (I 3) rückt jedoch das Problem der Beamteninkompatibilität in ein anderes Licht (II 1), und es stellt sich die zu untersuchende Frage, in wieweit diese neue Interpretation Möglichkeiten erschließt, unter gleichzeitiger Orientierung an dem Leitbild einer pluralistisch freiheitlich

---

1) deren Gründe E. Fraenkel eingehend untersucht hat in: Freiheit und politisches Betätigungsrecht der Beamten in Deutschland und den USA, a.a.O. S. 155 f.

2) Über die Verbindung von Theorie und Praxis der Gewaltenteilung in den USA und England vgl. E. Fraenkel, Freiheit, a.a.O. S. 182.
Auf deutscher Seite vgl. z.B. den Bundestagsausschuß für Beamtenrecht: Schriftl. Bericht des Ausschusses für Beamtenrecht (25. Aussch. über den Entwurf eines Bundesbeamtengesetzes - zu § 28 d. Entw. - Drucksache Nr. 4246, 1. Wahlp.), der den Änderungsvorschlag des Bundesrats mit der Bemerkung billigt: "Die Mitgliedschaft eines Bundesbeamten im Bundestag hält der Gesetzentwurf wegen der im Grundgesetz festgelegten Trennung der Gewalten (Art. 1 III, 20 III, 92 GG) mit der Erfüllung seiner Pflichten in der Verwaltung des Bundes nicht für vereinbar". Entsprechend heißt es in dem Ausschußbericht zu § 57 des abgeänderten Regierungsentwurfs, "daß das Grundgesetz die Trennung der Gewalten der Gesetzgebung und der Rechtsprechung verwirklicht hat und daß deshalb die Mitgliedschaft eines Bundesbeamten im Bundestag mit der Tätigkeit im Dienst der Bundesverwaltung nicht vereinbar ist".

3) Vgl. E. Fraenkel, Das amerikanische Regierungssystem, Köln und Opladen 1960 S. 346.

sozial-rechtsstaatlichen Demokratie (II 2) [1] den Beamtenabgeordneten als Exponent eines staatspolitisch aktivierten Beamtentums zu verstehen (II 3). Von dieser Plattform des gewonnenen Ergebnisses aus ist zu versuchen, die in Literatur und Praxis gestellte Vielzahl der Argumente für und wider die Doppelstellung des Beamtenabgeordneten zu sondieren, zu ordnen und zu werten (III).
Die Problemlage der Gegenwart gestattet schließlich die Frage, in welchem Umfang im benachbarten Ausland die parlamentarische Beamteninkompatibilität geregelt worden ist (IV).

I. DIE ÜBERKOMMENE GEWALTENTEILUNGSLEHRE UND PARLAMENTARISCHE BEAMTENINKOMPATIBILITÄTEN

1. HISTORISCHE DATEN ZUR GEWALTENTEILUNGSLEHRE

Die Stationen der Entstehung der Gewaltenteilungslehre sind bekannt: Schon Aristoteles teilt die Staatsgewalt der griechischen Stadtstaaten ein in die über gemeinsame Angelegenheiten beratende Gewalt (Rat), in die Magistratur (Behörden) und in die rechtsprechende Gewalt (Volksgerichte) [2]. Das empirisch abgeleitete Dreiheitsschema bei Aristoteles [3] geht über die formale Darstellung der Staatsorgane nicht hinaus. Sie bildet jedoch den Grundstein zu der in der Staatslehre des 19. und des frühen 20. Jahrhunderts vertretenen Ansicht, die Lehre von der Gewaltenunterscheidung hätte sich aus der "logisch-systematischen Erwägung" [4] entwickelt, daß sich aus der Verschiedenheit bestimmter Glieder des Staates der Rückschluß auf objektive Unterschiede der von ihnen versehenen Tätigkeiten machen läßt. Die von der Staatsform der Monarchie ausgehenden Staatsrechtsdenker Bodin, Hobbes und Pufendorf geben in ihren Theorien zwar erste Ansätze einer im Sinne der Gewaltenteilungslehre aufgefaßten Unterscheidung der Staatsfunktionen, bleiben aber für die folgenden Theorien des 17. und 18. Jahr-

---

1) E. Fraenkel, Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, in: Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages Band II/B, München und Berlin 1964, S. B 5 ff.

2) Aristoteles, Politik und Staat der Athener, herausgegeben von O. Gigon, Artemis Verlag Zürich 1955, S. 191 f.

3) Vgl. dazu Max Imboden, Die Staatsformen, Basel und Stuttgart, 1959 S. 43 f.; Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre 3. Aufl. 7. Neudruck, 1960, Bad Homburg vor der Höhe, S. 596.

4) Ludwig Waldecker, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1927 S. 676.

hunderts ohne grundsätzliche Ausstrahlungskraft [1].

Als die beiden "Klassiker" der Gewaltenteilungslehre gelten A. John Locke (1632-1704) und Charles de Secondat Baron de la Brède et de Montesquieu (1689-1755).

Der aus dem individualistisch-liberalen Weltbild "der temperierten, bürgerlichen Frommigkeit und des temperierten, bürgerlichen Egoismus" [2] kommende Locke orientiert seine Ideen der Gewaltenteilungslehre an der Geschichte des Ringens zwischen dem "King in Parleament" und der Königsgewalt, die umfangreiche Prärogative fordert. Letztere versuchte, sich des "nur"-Mitspracherechts und der Beaufsichtigung durch beide Häuser zu entledigen. Das Resultat des historisch bedeutsamen und langen Kampfes um die Vorherrschaft im Staate, welches sich darin äußert, daß nicht nur die Allmacht des Königs der individuellen Freiheit abträglich, sondern ebenso durch die Willkürherrschaft eines Parlaments gefährdet ist, beeinflußt Locke entscheidend bei seiner Vornahme der Kompetenzverteilung und -einschränkung der Staatsgewalten auf Legislative und Exekutive [3].

Danach steht neben der herrschenden legislativen Gewalt im Verhältnis der Subordination die Exekutive. Ferner unterscheidet Locke neben der Exekutive, die die Vollziehung der Gesetze im Innenverhältnis des Gemeinwesens zu besorgen hat, die föderative Gewalt, die die Sicherheit und die Interessen der Gemeinschaft nach außen wahren soll, und die königliche Prärogative, die dem Herrscher vom Volke übertragen wird. Obwohl nach Locke die Stellung des Königs als Inhaber aller iura maiestetica [4] die höchste Organstellung im Staate besitzt, wird seine Macht doch gleichzeitig eingeschränkt: "Prerogative can be nothing but the peoples permitting their rulers, to do several things of their own free choice, where the law was silent, and sometimes too against the direct letter of the law, for the public good; and their acquiescing in it when so done" [5].

Als ein Fazit aus Lockes Gewaltenteilungslehre mag gelten, daß die organisatorisch voneinander getrennten Gewaltenträger (Organe) auch eine personelle Trennung zur Folge hat, also ein "System von Unvereinbarkeiten" [6] erkennbar ist [7].

---

1) Vgl. G. Jellinek, a.a.O. S. 598.

2) Vgl. Holstein, Larenz, Geschichte der Staatsphilosophie, in: Handbuch der Philosophie, Staat und Geschichte, 1934, S. 76.

3) Vgl. John Locke, Two Treatises of Civil Government, II. Buch, Kap. XII, S. 382 ff. u. Kap. XIV, S. 392 ff., Herausgeg. v. P. Laslett, Cambridge 1960.

4) G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 602.

5) Locke, Two Treatises, a.a.O. N. 164, S. 395.

6) Vgl. C. Schmitt, Verfassungslehre S. 183.

7) Locke, Two Treatises, S. 356: " ... balancing the Power of Government by placing several parts of it in different hands".

- Forts. S. 135

Zwischen Locke und Montesquieu reiht sich der in der Literatur wenig erwähnte Bolingbroke [1], der in verschiedenen politischen Streitschriften eine verfassungstheoretische Lehre vom "equilibrium of powers" entwickelt hat [2]. Bolingbroke strebt darin den dreiteiligen Ausgleich zwischen den Befugnissen des Königs, dem Oberhaus und dem Unterhaus an, woraus sich eine freiheitssichernde Staatsregierung ergeben soll.

Mit faszinierender Suggestivkraft sind die Montesquieuschen Ideen über die Gewaltenteilung ausgestattet. Doch so einfach und klar die Diktion des "Esprit des Lois" und dessen 6. Kapitel im XI. Buch "De la constitution d'Angleterre" einerseits gefaßt ist, so vielseitig und nicht immer folgerichtig interpretiert [3] erscheinen andererseits die Deutungsmöglichkeiten Montesquieuscher Thesen. Montesquieu selbst mag daran gedacht haben: "Mais il ne faut pas toujours tellement épuiser un sujet, qu'on ne laisse rien à faire au lecteur. Il ne s'agit pas de faire lire, mais de faire penser" [4]. Montesquieu geht aus von der Behauptung: "Il y a dans chaque Etat trois sortes de pouvoirs" [5]:
1. die gesetzgebende Gewalt, 2. die vollziehende Gewalt in Ansehung der Angelegenheiten, die vom Völkerrecht abhängen und 3. die vollziehende Gewalt hinsichtlich der Angelegenheiten, die vom bürgerlichen Recht abhängen.
Aus dieser knappen Formulierung ist unter Heranziehung der gesamten Montesquieuschen Schrift ohne Verfälschung die folgende Dreiteilung erkennbar: Legislative, Exekutive und Rechtsprechung [6].

Fortsetzung der Fußnote 7) von Seite 134
N. 134 S. 373 z.B. ist die Legislative "sacred and unalterable in the hands where the community have once placed ist; ..."; vgl. auch Leopold von Ranke, Zur Geschichte der Doktrin von den drei Staatsgewalten (sämtliche Werke, 24, 1867-1890, S. 258); vgl. aber auch G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 604; a.A. wohl P. Laslett, S. 119, a.a.O.

1) Vgl. G. Jellinek, a.a.O. S. 603 Anm. 1.
2) Vgl. C. Schmitt, Verfassungslehre S. 184.
3) Über die Kunst und Schwierigkeiten des Übersetzens und Interpretierens vgl. E. Fraenkel, Das amerikanische Regierungssystem, S. 12 ff (Einleitung).
4) Montesquieu, De l'esprit des Lois, XI. Buch, Kap. 20.
5) Montesquieu, De l'esprit, XI. Buch, 6. Kap., 1. Abs.
6) Vgl. die herrschende Lehre, z.B. C.J. Friedrich, Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin-Göttingen-Heidelberg, 1953 S. 202; L.v. Ranke, a.a.O. S. 262; John Lockes "Föderative" wird bei Montesquieu zur Exekutive, und dessen "Exekutive" zur Judikative.

2. VOM DOGMA DER GEWALTENTEILUNG ZUR PERSONELLEN INKOMPATIBILITÄT

Es entsprach dem kontinental-europäischen Rechtsdenken, die Montesquieusche Dreiteilung aus dem politisch-empirischen Zusammenhang [1] des "Esprit des Lois" herauszulösen und sie rational in einem System von Staatsfunktionen zu ordnen [2]. In diesem Geiste, mit Hilfe der sogenannten Funktionentheorie, wurden die Thesen Montesquieus für das geltende Staatsrecht eingesetzt [3]. Ausgehend von dem Theorem, daß es drei qualitativ verschiedene Staatsfunktionen gibt, die Rechtsetzung als den Erlaß generell-abstrakter Normen, die Gesetzesvollziehung als die nichtstreitige Normsetzung im Einzelfall und die Rechtsprechung als die Beurteilung streitiger rechtlicher Verhältnisse [4], werden die Funktionen mit entsprechenden Organen in Deckung gebracht und bleiben als Funktions-Organe streng voneinander getrennt [5]. Von der rationalen Dreiheitsformel ausgehend, gelingt ein scheinbarer Beweisschluß für die notwendige personelle Inkompatibilität mit dem Hinweis auf Montesquieu: "Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutrice, il n'y a point de liberté" [6], und ferner: "Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçoient ces trois pouvoirs" [7].
Eine klare, organisatorische, technisch-formale Gewaltentrennung geht danach konform mit der personellen Aufteilung staatlicher Machtbefugnisse [8].

---

1) Es muß hier darauf hingewiesen werden, daß Locke und Montesquieu in den Gewalten keine abstrakten Konstruktionen, sondern politische Kräfte sahen, die sich im Staate rivalisierend begegnen und sich gegenseitig hemmen und kontrollieren sollen (vgl. dazu Otto Küster, Das Gewaltenproblem im modernen Staat, in: AöR Bd. 75 (NF 36) 1949, S. 297-413, S. 401 f.).

2) Vgl. Max Imboden, Die Staatsformen, Basel-Stuttgart, 1959 S. 39; das verführerische logisch-zwingende Systemdenken beeinflußt bis heute das Verhältnis von Politikwissenschaft und Staatsrechtswissenschaft.

3) Vgl. z.B. H. Kelsen, Allgemeine Staatslehre, 1925; G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 605; dazu auch G. u. E. Küchenhoff, Allg. Staatslehre, 5. Aufl. 1964 S. 137 ff.

4) M. Imboden, Staatsformen S. 39 f.

5) Vgl. z.B. G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 605.

6) Montesquieu, De l'esprit, XI. Buch, 6. Kap., 4. Abs.

7) Montesquieu, a.a.O.

8) Vgl. W. Weber, Parlamentarische Unvereinbarkeiten, S. 173 f.; M. Imboden, Montesquieu und die Lehre der Gewaltenteilung, Berlin 1959 S. 11.

Was lag folglich näher, als Schluß daraus die parlamentarische Beamteninkompatibilität zu ziehen [1].

3. KRITIK AN DER ÜBERKOMMENEN GEWALTENTEILUNGSLEHRE

Die Kritik an dem Postulat, die parlamentarische Beamteninkompatibilität sei eine unmittelbare unabdingbare Folge des rationalen Teilungsdogmas, das auf die Lehre Montesquieus zurückzuführen sei, geht vornehmlich von den Erkenntnissen aus, Montesquieu sei im Hinblick auf die dogmatische Funktionenlehre völlig mißverstanden und fehlinterpretiert worden, die empirisch faßbaren Kräfte im Staatsganzen könnten nicht in ein logisch konstruiertes Dreiheitsschema hineingepreßt werden und damit zusammenhängend, das parlamentarische Regierungssystem müßte Durchbrechungen des Gewaltenteilungsprinzips hinnehmen.
Es ist besonders den Schweizer Staatsrechtslehrern Max Imboden [2] und Oskar Werner Kägi [3] zu verdanken, daß die Montesquieusche Lehre von der Gewaltenteilung [4] in das rechte Licht gesetzt, daß sie von der Bindung an die dogmatische Funktionenlehre befreit wurde mit dem Ziel, den Staatsgewalten nicht nur

---

1) Vgl. z.B. Pierre, Traité de Droit Politique Electoral et Parlementaire, Bd. I, Paris 1893 S. 316.

2) Vgl. z.B. M. Imboden, Die Staatsformen, passim; ders., Montesquieu und die Lehre der Gewaltenteilung.

3) Vgl. z.B. O.W. Kägi, Zur Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzips, Zürich 1937; ders., Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung, in: Festschrift für Hans Huber (Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit) Bern 1961, S. 151 ff.

4) Zur Gewaltenteilungslehre vgl. ferner: Hans Peters, Die Gewaltentrennung in moderner Sicht, Düsseldorf 1954; O. Küster, Das Gewaltenproblem im modernen Staat, in: AöR Bd. 75, S. 397 ff.; Winfried Steffani, Gewaltenteilung im demokratisch-pluralistischen Rechtsstaat, in: PVS 1962, S. 256 ff.; Dolf Sternberger, Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: PVS 1960, S. 1 ff.; E.v. Hippel, Gewaltenteilung im modernen Staat, Koblenz 1949; P. Schneider, Zur Problematik der Gewaltenteilung im Rechtsstaat der Gegenwart, in: AöR Bd. 82, 1957 S. 1 ff.; W. Hartz, Sittlichkeit, Rechtssicherheit und Gewaltenteilung als Elemente des Rechtsstaats, in: Steuerberater-Jb. 1958/59, S. 31 ff.; Herm. Brill, Gewaltenteilung im modernen Staat, in: Gewerkschaftl. Monatshefte, 1956, Bd. 7, S. 385 ff.; G. Krauss, Die Gewaltengliederung bei Montesquieu, in: Festschrift f. Carl Schmitt, Berlin 1959, S. 103 ff.

eine "eigene Daseinskraft zu geben, sie nicht nur durch ihr funktionelles Verhältnis aufeinander zu beziehen, sondern an ihnen die Komplexität der staatlichen Grundkräfte sichtbar werden zu lassen" [1].
Kägi untersucht hierbei die dem Montesquieuschen Werke zugrundeliegenden Ideen des Humanismus [2], ferner die der Freiheit, insbesondere der "liberté politique" [3], sowie die der Freiheit kontrapunktisch gegenüberstehenden Ordnung [4]. Von diesem Ideentrias aus entwickelt Kägi einen Versuch der Entdogmatisierung der Gewalteninterpretation [5], ohne dabei zu übersehen, daß die klassischen drei Funktionen historisch "die evidente Formel im Verfassungskampf gegen den Gewaltenmonismus der absoluten Monarchien" [6] gewesen sind [7].

Der entscheidende Schritt ist die Erkenntnis, daß die "einseitige Betonung und Überbetonung der 'Teilung' bzw. 'Trennung' der Gewalten" überwunden werden muß [8], denn selbst Montesquieu weist darauf hin, daß jede Staatsführung

---

1) M. Imboden, Montesquieu, a.a.O. S. 22 unter Hinweis auf M. Draht, Die Gewaltenteilung im heutigen deutschen Staatsrecht, in: Faktoren der Machtbildung, Berlin 1952, S. 101 f.

2) O.W. Kägi, Dreiteilung, a.a.O. S. 153.

3) O.W. Kägi, Dreiteilung, a.a.O. S. 154.

4) O.W. Kägi, Dreiteilung, a.a.O. S. 155 f.

5) O.W. Kägi, Dreiteilung, a.a.O. S. 162 ff.

6) O.W. Kägi, Dreiteilung, a.a.O. S. 162.

7) Vgl. auch dazu W. Weber, Parlamentarische Unvereinbarkeiten, S. 177; ders., Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem, in: Vortragsfolge zur Fortbildung der Beamtenschaft; Beiträge zum Staats- und Verfassungsrecht der Gegenwart, Recklinghausen 1957.

8) Vgl. dazu E. v. Hippels Ausführungen (Allgemeine Staatslehre, Berlin-Frankfurt/M. 1963, S. 220) zur leeren Vorstellung vom "Weltengleichgewicht" des Dreiteilungsprinzips. Zu Recht stellt Friedrich Glum (Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, 2. Aufl. München-Berlin 1965, S. 381) fest: "Wenn wir versuchen wollen, das parlamentarische Regierungssystem in seinem Wesen und seiner Bedeutung für das politische Leben unserer Zeit zu erkennen, zu bewerten und darzustellen, so müssen wir uns bemühen, uns davon frei zu machen, es, wie dies in der Vergangenheit geschehen ist, unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung zu sehen". Vgl. ferner D. Sternberger, Parlamentarische Regierung und parlamentarische Kontrolle, in: PVS, V. J. 1964, S. 6 ff., S. 18: "Die alte Gewaltenteilung ist abgetan." So auch Paul H. Appleby, Morality and Administration in Democratic Government, Baton Rouge, 1952, S. 200 f.: "The phrase 'separation of powers' in becoming a cliché has been exaggerated, abstracted from reality and built

ihre eigene Ausgestaltung der Gewaltenteilung habe, der entsprechend sie sich mehr oder weniger Freiheit nähere [1].

Anstelle der strengen Dreiteilung hat nach Kägi eine "umfassendere Ordnungsidee" zu treten, "in welcher Gewaltenteilung und Gewaltenverbindung [2], Dekonzentration und Konzentration, Vielheit und Einheit wieder stärker als Momente eines Ganzen gesehen werden, das die Verantwortung für die rechte Verwaltung der Macht optimal zu aktualisieren sucht" [3]. Erst auf dieser Grundlage, die nicht

---

Fortsetzung der Fußnote 8) von Seite 138

into a firm and unrealistic dogma obscuring even while apparently simplifying the problem of responsibility." S. 201: "Similarly, the phrase 'Checks and balances' has become to have a sanctified value demanding conscious elaboration of structures opposing the needs and realities of the functional life of the political-governmental organism. We forget that the use of such phrases is analytical, not functional; it is as if the scientists who, separating a heart from a human body, and learning about the heart by keeping it 'alive' artificially, should conclude that they in their 'method' alone found 'the' solution to 'the' problem of life".

Karl Löwenstein (Verfassungslehre, Tübingen 1959, S. 31 f., 39 f.) weist ebenfalls darauf hin, daß das "Dogma von der Gewaltenteilung" als das "Allerheiligste" der konstitutionellen Theorie und Praxis "ein eingerostetes Gedankenschema" sei, das vom Sockel gestoßen werden müsse, um einer anderen Analyse der Machtdynamik, "die den Gegebenheiten der pluralistischen Massengesellschaft unseres Jahrhunderts gerecht werde", Platz zu machen. Vgl. auch dessen 'Dreiteilungssystem der Staatsfunktionen', a.a.O. S. 39 ff.

Vgl. ferner W. Weber, (Die Teilung der Gewalten, a.a.O. S. 4), der feststellt, daß "in einer tieferen Schicht" die Gewaltenteilung "ein politisches Phänomen" sei, "ein Problem der Teilhabe an der politischen Macht, der Machtergreifungen und Machtverteidigung". Die politischen Machtfaktoren ergäben ein vielfältiges Spektrum in unserem Gemeinwesen, die aufzuteilen und zu ordnen Aufgabe ist.

1) Montesquieu, De l'esprit, XI. Buch, Kap. 7, 2. Abs.: "Les trois pouvoirs n'y sont point distribués et fondus sur le modèle de la constitution dont nous avons parlé. Ils ont chacun une distribution particulière, selon laquelle ils approchent plus ou moins de la liberté politique".

2) Martin Draht (Die Gewaltenteilung, a.a.O. S. 105) spricht von "Verschränkung" der Gewalten.

3) O.W. Kägi, Dreiteilung, a.a.O. S. 163.

eine "äußere Gewaltenmechanik" [1], sondern ein "offenes System" [2] beinhaltet, können neue, den bestehenden Staats- und Gesellschaftskräften adäquate Zuordnungen und Bindungen geschaffen werden. Die Erkenntnis, daß die Ausrichtung an den Realitäten der Staatsstruktur und an den Gesellschaftskräften vorzunehmen sei, ist an sich nicht neu: schon James Madison und John Adams widersetzten sich deshalb der geschriebenen Aufnahme des Grundsatzes, "that the powers should be separate and distinct" [3], in die amerikanische Constitution, obwohl diese Formel bereits in vier der zwischen 1776 und der Unionsgründung geschaffenen Verfassungen amerikanischer Einzelstaaten aufgenommen worden waren. Wenn sie dennoch als immanentes Prinzip darin enthalten bleiben sollte, so einerseits deshalb, "um eine willkürliche Handhabung der öffentlichen Gewalt auszuschließen" [4], und andererseits, um in der "sinnvollen Zuordnung einer institutionalisierten Gewaltenordnung" zu gewährleisten, daß sich "ein vitales, heterogen strukturiertes pluralistisches Gruppengefüge" [5] bilden konnte.

Das "offene System" braucht auf den Ausgangspunkt der klassischen Gewaltenteilung, die Verknüpfung von Staatsfunktion und Ordnungsfunktion [6] nicht zu verzichten, solange dieser sich an dem Postulat der "liberté politique" orientiert, m.a.W. solange die Teilungslehre nicht "als Selbstzweck, sondern als Mittel zum Zweck" [7], nämlich als ein optimales freiheitssicherndes System von "checks

---

1) M. Imboden, Staatsformen, a.a.O. S. 55.
Das "offene System" findet im demokratisch parlamentarischen Regierungssystem eine beachtenswerte Analyse durch Ernest Barker, Reflections on Government, Kapitel II: The System of Civil and Political Liberty, S.30 ff. (Oxford 1958). Barker zeigt anhand des Modells der "four stages of discussion" (party, electorate, parliament, cabinet) (S. 37 ff.) neue Wege zum Verständnis der Interdependenz, der "co-operation and interconnection" (S.58) aller vorhandenen Machtorgane in der Demokratie.

2) O.W. Kägi, Dreiteilung, a.a.O. S. 172.

3) Federalist Nr. 47/48; vgl. auch E. Fraenkel, Das amerikanische Regierungssystem, S. 220 ff.

4) Mr. Justice Brandeis, (in: Myers v. US (272 US 52/1926), zitiert bei E. Fraenkel, Das Verhältnis der zivilen und militärischen Gewalt in USA, in: Schicksalsfragen der Gegenwart, Hdb.polit.-hist. Bildung, Bd. 3 S. 139 ff./143.

5) W. Steffani, Gewaltenteilung, a.a.O. S. 266.

6) Vgl. dazu O.W. Kägi, Dreiteilung, a.a.O. S. 165. So bringt das Grundgesetz in Art. 20 implizite das Prinzip der Gewaltenteilung zum Ausdruck. Vgl. auch K. Loewenstein, Verfassungslehre, S. 32 f.

7) M. Imboden, Montesquieu, a.a.O. S. 11.

and balances" begriffen wird [1].

Die Rechtsprechung als "Eckpfeiler des Rechtsstaates" [2], bzw. der rechtsstaatlichen Demokratie bietet der Neuorientierung nur wenig Schwierigkeiten [3]. Die personelle Inkompatibilität der rechtsprechenden Gewalt hat daher in praxi ihren notwendigen Niederschlag gefunden [4]. Weitaus differenzierter stellt sich das Problem eines in das "offene System" einzuordnenden Verhältnisses von Legislative und Exekutive [5]. Kägi deutet die Schwierigkeiten nur an und stellt mögliche Gewaltenteilungsschemata innerhalb beider Gewaltenbereiche gegenüber [6], ohne auf das Inkompatibilitätsproblem im einzelnen einzugehen. Die Schwierigkeiten liegen begründet in der Durchbrechung der Gewalten.

Die Durchbrechung der Gewaltenbereiche Legislative und Exekutive, bedingt durch das parlamentarische Regierungssystem, ist eine Tatsache, die von der vorwiegenden Staatsrechtswissenschaft anerkannt wird [7]. Zwar bleiben die Grundfunktionen der Legislative (Gesetzgebung) und Exekutive (Rechtsanwendung) grundsätzlich auch in diesem System erhalten, was zur Folge hat, auch personelle Imkompatibilitäten anzuerkennen. Doch es erscheinen bei weiterer Analyse der beiden Grundfunktionen Überschneidungen, die Winfried Steffani [8] besonders deutlich aufgezeigt hat:

---

1) Vgl. M. Imboden, a.a.O. und O.W. Kägi, Dreiteilung, S. 168.

2) O.W. Kägi, Dreiteilung, a.a.O. S. 165 unter Hinweis auf K. Eichenberger, Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem, 1960, S. 64 ff., 230 ff.

3) Zum Grenzbereich der normsetzenden Verfassungsgerichtsbarkeit vgl. E. Fraenkel, Das amerikanische Regierungssystem, S. 190 f. und W. Steffani, Gewaltenteilung, a.a.O. S. 127 f.

4) Vgl. z.B. das Deutsche Richtergesetz v. 8.9.1961 (BGBl. I S. 1665).

5) Vgl. O.W. Kägi, Dreiteilung, a.a.O. S. 167 ff.

6) Vgl. im einzelnen O.W. Kägi, a.a.O.. S. 165 ff.; M. Drath, Gewaltenteilung a.a.O. S. 127 f.

7) Vgl. z.B. D. Sternberger, Gewaltenteilung, a.a.O. S. 22 ff.; W. Weber, Parlamentarische Unvereinbarkeiten, S. 176; M. Drath, Gewaltenteilung, a.a.O. S. 128; vgl. aber auch Th. Eschenburg, Der Beamte in Partei und Parlament, S. 143; zur Störung der Gewaltenbalance vgl. Klaus von Beyme, Repräsentatives und parlamentarisches Regierungssystem, in: PVS 6. J., H.2, 1965, S. 145-159, S. 153: "Die Bezeichnung 'parlamentarische Regierung' entstand aus der Erkenntnis, daß diese Gewaltenbalance nicht mehr bestand und vielleicht nie wirklich bestanden hat".

8) W. Steffani, Gewaltenteilung, a.a.O. S. 267 ff.; vgl. aber auch schon die Erkenntnisse bei Bluntschli, Allgemeine Staatslehre II S. 461, 463.

Die Legislative handelt auf zwei Ebenen, auf der planenden (=Zielsetzung, Richtungsbestimmung) und der zustimmenden (= endgültige, letztinstanzliche Beschlußfassung); die Exekutive umfaßt "die doppelte Funktion der Ausführung (im engeren Sinne, d.h. innerhalb begrenzter Ermessenskompetenz gestalteter Rechtsanwendung im konkreten Einzelfall) und Leitung (d.h. politischer Anweisung und letztinstanzlicher Befehlsgebung)" [1].

Bei der Gegenüberstellung dieser Funktionsbereiche mit den Institutionsbereichen Parlament, Regierung und Verwaltung ergibt sich eine Überschneidung, deren Kreuzungspunkt [2] in dem Regierungsbereich liegt, denn die Funktionen 'Planung' (bei der Legislative) und 'Leitung' (bei der Exekutive) fallen primär der Regierung zu. Konsequenterweise ist auf der Regierungsstufe die Inkompatibilität von Amt und Mandat nicht immer durchgeführt: die Minister als die Spitze der Exekutive können gleichzeitig Abgeordnete des Parlaments sein [3].

Auf der darunter liegenden, der "ausführenden" [4] Ebene dagegen erscheint das Inkompatibilitätsgebot von Amt und Mandat als Folge der Gewaltenteilungslehre in der Tat evident zu sein [5].

Die Bedenken, die aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung gegen eine parlamentarische Betätigung des Beamten angeführt werden, finden ihre Rechtfertigung vor allem darin, daß der Beamte als Repräsentant der ausführenden, rechtsanwendenden Gewalt bei seiner Tätigkeit in der bestimmenden und zustimmenden Gewalt das gegenseitige Kontrollsystem (le pouvoir arrête le pouvoir) empfindlich störe.

Nun kann mit dem Hinweis auf die Rechtswirklichkeit allein, wonach die Wählbarkeit von Beamten gesetzlich eingeschränkt werden kann, und, wie oben [6] gezeigt, bis auf Bremen und Bayern auch eingeschränkt worden ist, nicht

---

1) W. Steffani, Gewaltenteilung, a.a.O. S. 267.

2) W. Steffani, a.a.O. spricht von "Bindeglied"; P. Schneider, Gewaltenteilung, a.a.O. S. 19 f., kommt zu ähnlichen Ergebnissen, wenn er bei der "Rollenverteilung" für Exekutive und Legislative bestimmte "Stammfunktionen" feststellt.

3) Über die damit zusammenhängenden Probleme vgl. W. Steffani, Gewaltenteilung, a.a.O. S. 268; Ulrich Scheuner, Über die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems, in AöR, NF Bd. 13, passim, S. 224 ff., 337 ff.; H. Peters, Gewaltentrennung, a.a.O. S. 13.

4) W. Steffani, Gewaltenteilung, a.a.O. S. 268.

5) Dies folgert z.B. Walter Strauß, Zur Frage der Wählbarkeit von Beamten, in: Die öffentliche Verwaltung, 1949 S. 143; Th. Eschenburg, Der Beamte in Partei und Parlament, passim.

6) S. 119 ff.

das Problem als gelöst betrachtet werden [1].

Denn es stellt sich die Frage, ob und wie das Beamtentum als die die Exekutive tragende Gemeinschaft in complexu von dem Schema der Gewaltenteilung erfaßt werden kann [2]. Droht tatsächlich "der Zeigefinger Montesquieus" [3] und weist er auf die unabdingbare personelle Inkompatibilität? Oder läßt sich das Beamtentum in das komplizierte Staatsgebilde einordnen mittels der Erkenntnisse des "offenen Systems" der Gewaltenteilung?

Die Antwort hängt ab von zwei Komponenten, die im folgenden untersucht werden müssen:

Zum einen von der Beschaffenheit des Gemeinwesens, welches das Berufsbeamtentum trägt, und zum anderen von der Stellung und Aufgabe des Berufsbeamtentums selbst. Beide Komponenten sind interdependent miteinander verbunden.

II. ZUM VERHÄLTNIS VON STAAT UND BERUFSBEAMTENTUM

Der Wiederaufbau des westdeutschen Staatsgefüges nach 1945 und damit die Schaffung eines "neuen" Beamtentums wurde durch eine Unzahl äußerer und innerer Einflüsse erschwert; die den Aufbau begleitenden Ideen spannten sich von einem verhohlen getragenen Traditionsbewußtsein aus der Weimarer, bzw. noch aus der wilhelminischen Ära, dem Suchen nach Ersatz für das nunmehr plötzlich zu Recht verdammungswürdige nationalsozialistische Ideengut (die Entnazifizierungsprozesse bieten ein plastisches Bild) bis zu einer häufig allzu eifrigen, unterwürfigen Nachahmungstendenz westlicher Vorbilder, die von dem physisch und psychisch demoralisierten Nachkriegsbürger - nicht unverständlicherweise - begierig aufgegriffen wurden. In diesem Ideenspektrum konnte die Auseinandersetzung mit dem Verhältnis zur neu zu gründenden rechtsstaatlichen Demokratie nicht fehlen. Da man in der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich an einem Berufsbeamtentum festzuhalten gedachte, galt es folglich, dem Berufsbeamtentum eine staatsrechtlich und -politisch fundierte Grundlage zu bieten, auf der es sich in der

---

1) So z.B. H. Peters, Gewaltentrennung, a.a.O. S. 13, Anm. 37; H.U. Evers, Beamter und Politik, in: Festgabe f. Heinrich Herrfahrdt, 1961, S. 19 ff., 34.

2) Otto Küster (Das Gewaltenproblem, a.a.O. S. 413) führt aus: "Ob Beamte Abgeordnete sein können, halten wir heute, wenn überhaupt für ein Problem der Gewaltenteilung (im Text nicht gesperrt, d. Verf.), so doch keinesfalls für ein solches ersten Ranges".

3) D. Sternberger, Gewaltenteilung, a.a.O. S. 31, der diese Frage verneint.

neuen Situation zu orientieren vermochte: Es galt, das Berufsbeamtentum mit dem Komplex Staat und Gesellschaft zunächst theoretisch in Verbindung zu bringen.

1. DER VERLUST DER STAATSIDEE ALS THEORETISCHES LEITBILD

Es hat sich dabei im Laufe der Nachkriegsjahre immer deutlicher gezeigt, daß bei dem Aufbau eines modernen demokratischen Staates die theoretischen Bausteine der Vergangenheit benutzt wurden, ohne dabei zu bemerken, daß die Bindemittel, die gesellschaftlichen Kräfte, dem vorhandenen Material nicht mehr so recht entsprechen wollen.

Der Glaube an den Staat als vorgegebene Einheit, als "ein jenseits des Staatsvolkes in einsamer Erhabenheit thronendes Herrschaftssubjekt, ... über allen gesellschaftlichen Gruppen stehende, sie ordnende und gestaltende souveräne Willensmacht" [1], wie er bis heute in einem Teil der Staatsrechtslehre vorherrscht, ist ein Relikt deutschen Staatsrechtsdenkens des 18. und 19. Jahrhunderts, das bis heute mit der Wirklichkeit in Verbindung gebracht wird [2].

Das deutsche Staatsrechtsdenken verfällt der Staatsidee als Ausdruck autoritärer, institutionalisierter Herrschaftsgewalt jenseits der dynamischen Gesellschaft nicht unverständlicherweise im Hinblick auf den Gedanken der notwendigen Ordnungsfunktion des Staates. Diese Ordnungsfunktion aber manifestiert sich insbesondere in unserem Verfassungs- und Gesetzessystem, sowie den staatlich sanktionierten Trägern der öffentlichen Gewalt, der unmittelbar zum Staat gehörenden Organe [3].

Wenn auch die Suche nach einer Staatsidee nicht ausschließlich durch den Rückblick auf die angeblich erfüllte Homogenität von Staat und Staatsbewußtsein der Monarchie vollzogen wird, so fällt es andererseits doch schwer, sich von dem hergebrachten Denkschema des Gegensatzes von Staat und Gesellschaft zu trennen [4], bzw. den Verlust der "Staatsautorität" (Weimars) und dem daran sich

---

1) Kurt Sontheimer, Staatsidee und staatliche Wirklichkeit heute, in: Welchen Sinn hat es, diesem Staat zu dienen? Der Deutsche Beamtenbund, Heft 33, 1964, S. 44 f., 46.

2) K. Sontheimer, Staatsidee a.a.O. S. 44 f.

3) Vgl. K. Sontheimer, Staatsidee, a.a.O. S. 47.

4) Vgl. Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd.I, 7. Aufl.1958, S. 31 ff.; 8. Aufl. 1961, S. 42 ff.; U. Scheuner, Die politischen Pflichten und Rechte des deutschen Beamten, in: Deutsches Berufsbeamtentum (Beamtenpolitische Schriftenreihe) Hersg. v. Fr.Gärtner, Heft 4, Scheuner-v.Merkatz, Baden-Baden, 1962/'63 S. 25; P. Schneider, Gewaltenteilung, a.a.O. S. 17.

bildenden Staatsbewußtsein" [1] ohne gleichzeitiges Unbehagen hinzunehmen. Otto Heinrich von der Gablentz charakterisiert die Tendenz der "Überhöhung des Staates" als "ein auf Deutschland beschränkter metaphysischer Aberglaube" [2]. So viel erscheint richtig: Der theoretische Unterbau des Staates ist nicht mehr verankert in einem starken Staatsbewußtsein, gleich welcher Prägung oder Ausgestaltung [3]. Als Einheitsbegriff ist der Staat der Neuzeit im Sinne einer umfassenden, allgemein anerkannten Wertkategorie in Frage gestellt worden [4].

Dem Verlust einer Staatsidee steht die Suche nach dem Verständnis moderner Staatlichkeit entgegen [5].

Die Schwierigkeit liegt hier neben dem Anhaften an überkommenen, auf die Wirklichkeit nicht passenden Theorien [6] in dem Bemühen, das Phänomen der Gesellschaft mit der Staatsstruktur in Einklang zu bringen.

---

1) W. Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 2. Aufl. Stuttgart 1958, S. 50 f. A. Köttgen spricht von "Staatsmüdigkeit" in: Die politischen Pflichten und Rechte des deutschen Beamten, a.a.O. S. 45 f., 85, ohne jedoch einen Weg zur Änderung zu weisen.

2) O.H. von der Gablentz, Autorität und Legitimität im heutigen Staat, in: ZfP, NF Bd. V, 1958, S. 5 ff., 18. Er wird in dieser These unterstützt z.B. von Karl W. Deutsch und Lewis J. Edinger (Germany rejoins the Powers, Stanford, Cal. 1959, S. 81), die zu diesem Thema im Kapitel "The Administrative Elite" ausführen: "Traditionally, German administrators and professional military men have considered themselves the faithful servants - not of the public, but of the State, an abstraction which has always played a great role in German political theory".
Zum "Mythos des Staates" vgl. auch Ralf Dahrendorf, Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1965, S. 225 ff.

3) Vgl. U. Scheuner, Die Verfassung der Bundesrepublik - ein staatlicher Neubau, in: Schicksalsfragen der Gegenwart, 2. Bd., Tübingen 1957 S. 10.

4) Vgl. dazu Fritz Morstein Marx, Einführung in die Bürokratie, Neuwied 1959, S. 192.

5) Vgl. K. Sontheimer, Staatsidee, a.a.O. S. 46 ff.

6) Vgl. z.B. die positivistische Staatsauffassung, sowie bei E. Forsthoff, Die Umbildung des Verfassungsgesetzes, in: Carl Schmitt Festschrift, S. 35 ff. und die Gegenauffassung bei A. Hollerbach, Auflösung der rechtsstaatlichen Verfassung? in: AöR Bd. 85 1960, S. 241 ff., 248; vgl. weiter die Theorie, die den Staat als eine a priori in sich ruhende Einheit ansieht, S. 49 f.

2. STAAT UND GESELLSCHAFT IM WANDEL DER THEORIEN

Die deutsche Staatsrechtswissenschaft hat überwiegend den Einbruch der gesellschaftlichen Kräfte in den Staatsbereich als spätestens mit der Gründung der Weimarer Republik vollzogen zur Kenntnis genommen [1]. Ohne auf die noch nicht entschiedene Streitfrage der Dialektik von Staat und Gesellschaft im einzelnen eingehen zu müssen [2], ist doch im Hinblick auf die Einordnung des Berufsbeamtentums in den Nachkriegsstaat der Bundesrepublik auf dieses Verhältnis in kurzen Zügen hinzuweisen.

a) Der Einbruch gesellschaftlicher Kräfte in das Staatsgefüge

Die Realität, daß sich die in Gruppen und Verbänden gegliederte Gesellschaft nicht nur in Selbstbeschränkung im "nicht-staatlichen" Raum betätigt, sondern in das Staatsleben über die Staatsorgane eingreift, ist evident [3].
Ein Teil der Staatsrechtslehre hat daher gefolgert, daß sich der Staat, wenn er nicht als leeres Organisationsgefüge von den gesellschaftlichen Strömungen usurpiert werden soll, von sich aus sich diesen pluralistischen Interessen zu öffnen habe [4].
Herbert Krüger [5] fordert zwar noch die Trennung von Staat und Gesellschaft, räumt jedoch ein, daß der "Staat die Gesellschaft nicht zu verdrängen oder zu überwältigen" habe. "Da vielmehr der Staat von der Gesellschaft in ständiger

---

1) Vgl. z.B. H. Heller, Staatslehre, Leiden 1934, S. 51 ff., 63; K. Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien, in: VVStRL Heft 17, 1959, S. 11 ff., S. 18 f.; U. Scheuner, Die Parteien und die Auswahl der politischen Leitung, in: DöV 1958, S. 641 ff.; H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964, S. 350 (§ 21), S. 526 (§ 30), S. 642 (§ 32); dazu auch K. Sontheimer, Staatsidee, a.a.O. S. 47 f.; auf den früheren Dualismus von Staat und Gesellschaft weist auch Th. Ellwein, (Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. Köln und Opladen 1965 S. 348) hin.

2) Vgl. dazu z.B. H. Heller, Staatslehre, S. 51 ff. H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 350 f. (§ 21), S. 526 f. (§ 30), S. 642 (§ 32); P. Schneider, Gewaltenteilung, a.a.O. S. 17; O.H. von der Gablentz, Autorität a.a.O. S. 15.

3) K. Sontheimer, Staatsidee, a.a.O. S. 48 ff.

4) Vgl. K. Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien, a.a.O. S. 17 ff.

5) H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, a.a.O. S. 350 (§ 21) S. 526 (§ 30).

dialektischer Auseinandersetzung [1] erst hervorzubringen ist" [2], ist Erhaltung und Förderung der Gesellschaft für ihn ein Gebot der Selbsterhaltung [3]. Vor allem anderen ergibt sich hieraus für den Staat "die Notwendigkeit, einen Raum abzustecken und zu sichern, in dem die Gesellschaft frei zu existieren und fruchtbar zu wirken vermag" [4].

Diese Auffassung scheint zwar im Wege der "dialektischen Auseinandersetzung" eine Brücke zwischen beiden Bereichen zu eröffnen, stößt aber nicht zu der Möglichkeit vor, den Staat als einen wesentlichen Teil "Selbstorganisation der Gesellschaft" [5], als "Produkt gesellschaftlicher Kräfte" [6] zu erfassen, wie denn auch Krüger selbst an anderer Stelle mit Recht ausführt, daß "Staat und Gesellschaft nicht selbständige Substanzen, sondern gemeinsam gebildete und gemeinschaftlich geübte Selbstverständnisse ein und derselben Gruppe von Menschen sind" [7].

Trotz der starken "Verfilzung" [8] oder Verflechtung von Staat und Gesellschaft oder gerade deshalb erscheint einer Richtung der deutschen Staatsrechtslehre [9] die Auflösung klarer Konturen des Staatsgefüges als ein bedrohliches Anzeichen fortschreitenden Abbaus staatlicher Autorität und institutioneller Festigkeit [10]. Im Anschluß an Carl Schmitt sieht Werner Weber in dem Einbruch und Aufstieg [11] politisch-gesellschaftlicher Kräfte, wie z.B. die politischen Parteien, die Gewerkschaften, die Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände und andere

---

1) Vgl. dazu die Smend'sche Integrationslehre.

2) H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, a.a.O.

3) Zum Ordnungsprinzip der Gesellschaft vgl. z.B. H. Heller, Staatslehre, S. 81 ff.

4) H. Krüger, Allgemeine Staatslehre S. 526 (§ 30).

5) G. Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, 1906, S. 73 ff.

6) K. Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien, a.a.O. S. 18.

7) H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 642 (§ 32).

8) In der Literatur wohl mit abwertendem Unterton versehen; A. Gehlen, Das Berufsbeamtentum in der modernen Gesellschaft, in: Staat - Beamter - Gesellschaft, Schriftenreihe des deutschen Beamtenbundes, Heft 24, 1961, S. 65 ff., 73.

9) wie insbesondere von Werner Weber (Literaturhinweise im folgenden) vertreten wird.

10) Vgl. z.B. W. Weber, Spannungen und Kräfte im Westdeutschen Verfassungssystem, Stuttgart 2. Aufl. 1958, S. 157 ff.

11) Vgl. dazu W. Weber, Spannungen, a.a.O. S. 145; ders., in: "Die Zeit" Nr. 27 v. 7. Juli 1955.

organisierte Interessenverbände, wie auch die Kirchen [1], Gefahren für den Bestand eines notwendigen einheitlichen Staatsorganismus. Denn "ohne das Gerüst einer in sich ruhenden staatstragenden Institution kann ein Staat nicht bestehen; und das gegenwärtige System des Pluralismus von Oligarchien [2] wird, wenn nicht im Bürgerkrieg, so jedenfalls in einer ständestaatlichen Auflösung enden, sofern dem Staat nicht genügend zusammenhaltende Elemente der Stabilität und Kontinuität gewonnen werden" [3]. Nur im Reflex von Autorität und institutioneller Festigkeit des Staates können nach Weber "die rivalisierenden Machthaber unserer Zeit, die sämtlich den Zugriff auf den staatlichen Machtapparat suchen, wieder auf ihre gliedhafte und dienende Rolle" verwiesen werden, "auf diejenige Rolle, in der ihre dynamische Kraft fruchtbar sein kann" [4]. "Der Staat muß wieder Stätte hoheitlichen Waltens werden und nicht Kampfplatz der Machtgruppen" [5], die sich - anders als in der Weimarer Zeit - nunmehr als "legitim gewordene Nebenmächte" [6] gebärden.

b) Staatstragende Kräfte [7]

Was steht nach Weber den partikulären Interessen, die den Staat zu "kolonisieren" [8]

---

1) W. Weber stellt die Frage, ob diese Kräfte in einem Atemzug zu nennen seien (vgl. Spannungen, a.a.O. S. 52) und kommt zu dem Schluß, daß wohl alle "ungefähr paritätisch Einfluß auf die öffentliche Meinung" hatten, was vom Ergebnis her m.E. wohl zu differenzieren ist, aber unter dem Gesichtspunkt des pluralistischen Interessenspektrums akzeptiert werden kann. Kritisch zur Gleichsetzung vgl. Hans Huber, Staat und Verbände, in: Reihe Recht und Staat, Tübingen, Heft 218, 1958 S. 6; zum Gesamtproblem vgl. J.H. Kaiser, Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956, passim.

2) An anderer Stelle: "Legitim gewordene Nebenmächte", Spannungen, a.a.O. S. 50 f.

3) W. Weber, Das Berufsbeamtentum im demokratischen Rechtsstaat, in: Schriftenreihe des Deutschen Beamtenbundes, Heft 2, 1952, S. 11. Vgl. neuestens auch W. Weber, Beamtentum zwischen Parteien und Verbänden, in: NDBZ, 1965, S. 141 ff.

4) W. Weber, Spannungen, a.a.O. S. 157.

5) W. Weber, Spannungen, a.a.O. S. 163.

6) W. Weber, Spannungen, a.a.O. S. 50.

7) in der Theorie Werner Webers.

8) W. Weber, Die Verfassung der Bundesrepublik in der Bewährung, Göttingen, Berlin, Frankfurt/M. 1957, S. 29; der Ausdruck "Kolonisation" des Staates durch partikuläre Interessen" stammt von Abbé René de Naurois,

versuchen, realiter entgegen? Welche Faktoren können bei einer Bestandsaufnahme des Staatlichen als existent und dem allgemeinen Wohl dienend genannt werden? Das Grundgesetz erscheint nach Weber nur noch als "Ordnungsschema der Aufgaben und Zuständigkeiten" [1], ein "kraftloses Gerippe" [2], dessen Dasein die Gefahren des "Pluralismus der Oligarchien" kaum meistern könnte.

Die Exekutive und Legislative sind nach Weber nur noch "bloße Funktionsbereiche", stellen also weder "Gewalten" noch "Autorität" oder die "Obrigkeit" dar, Attribute, die dem Staat notwendigerweise immanent sein müßten [3]. Als Ist-Bestand staatlicher Machtfaktoren, die dem Gemeinwohl verpflichtet und als funktionsbereite, befähigte konkrete Institution gelten kann, bleibt nach Weber lediglich die unparteiische Richterschaft [4]. Eine Staatsstabilisierung könnte nach Weber vor allem von dem Berufsbeamtentum neben dem Richtertum und den Parteien erreicht werden [5].

Voraussetzung aber sei die Existenz eines Berufsbeamtentums, bei dem nicht der Verlust eines "hohen Dienstethos" [6] zu beklagen sei, sondern ein Beamtentum, das "in allem die Dritte Kraft eines parteipolitisch neutralisierenden Wahrers staatlicher Konsistenz" [7] sein müsse.

Wenn auch heute das Berufsbeamtentum in einer Exekutive diene, die im Sinne einer eigenständigen Gewalt nur noch als "Funktionsbereich", als "Instrument" aufzufassen sei, "dessen sich andere Gewalten bedienen, um ihren politischen

---

Fortsetzung der Fußnote 8) von Seite 148
Equivoques pacifistes et objection de conscience, in: Guerre et Paix, De la coexistence des blocs à une Communité internationale, Semaine sociales de France, XI. Session, Pau, 1953 S. 272 f., zit. b. W. Weber, a.a.O.

1) W. Weber, Spannungen, a.a.O. S. 28.
2) W. Weber, Spannungen, a.a.O. S. 64.
3) W. Weber, Die Verfassung, a.a.O. S. 40; ders., Spannungen, a.a.O. S. 27, 43.
4) Dazu W. Weber, Die Verfassung, a.a.O. S. 40 f.; ders., Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, Göttingen 1953, S. 87 ff.; obwohl Weber den Parteien zugesteht, daß sie sich "ohnehin vor der Öffentlichkeit am Gemeinwohl legitimieren" (Spannungen, a.a.O. S. 145) müßten, sind sie trotz ihrer Tendenz, ein "Staat im Staate" zu werden (Spannungen, a.a.O. S. 55), kein Faktor, der zur Festigung der Staatlichkeit beitragen könnte, die im Weberschen Sinne untrennbar mit Autorität, Obrigkeit, mit Zucht, Disziplin und Herrschaft verbunden ist. (Vgl. W. Weber, Die Verfassung, a.a.O. S. 29).
5) Vgl. W. Weber, Die Verfassung, a.a.O. S. 29.
6) W. Weber, Spannungen, S. 20.
7) W. Weber, Spannungen, S. 20.

Geltungsbereich zu verwirklichen" [1], ein Beamtentum, das von parteipolitischer Ämterpatronage bedroht werde [2], mangels Kontinuität [3] nicht mehr an die Weimarer Zeit anknüpfen könne und keinen Patron mehr habe, der als "Kristallisationskern ausgleichender stabilisierender Staatlichkeit" [4] dienen könne, so seien doch Wandlungen "trotz oder gerade wegen seiner Geschichtlichkeit" möglich [5]. Die Grundlage für ein dem Staatsganzen dienendes Berufsbeamtentum als "staatstragende Kraft" [6] sei in den beamtenrechtlichen Regelungen des Grundgesetzes zu finden.

Webers Thesen zur Bestandsaufnahme des Staatlichen, verbunden mit dem immer wiederkehrenden Hinweis auf die durch den Pluralismus divergierender Interessengruppen dem Staat drohenden Gefahren [7] finden, wenn auch nicht in gleicher Schärfe, mannigfaltige Parallelen und Unterstützung in der heutigen in- und ausländischen Staatsrechtswissenschaft. So beklagt z.B. Goetz Briefs [8] den "Ausverkauf staatlicher Würde, staatlicher Autorität" und staatlicher "Kompetenzen" durch die Verbände in den USA. Hans Huber [9] weist ebenso auf die dem Staat drohenden Verbandsgefahren hin wie z.B. Konrad Hesse [10], der durch die Gegenüberstellung von den Bereichen der "institutionalisierten Herrschaftsgewalten", der "organisierten Staatlichkeit" einerseits und der Parteien und pluralistischen Interessengruppen andererseits erst mit Hilfe seiner In-

---

1) W. Weber, Spannungen, S. 43.

2) W. Weber, Die Verfassung, a.a.O. S. 46; zum Problem der Ämterpatronage vgl. auch Th. Eschenburg, Der Beamte in Partei und Parlament, a.a.O. passim; ders., Die Möglichkeiten der parteipolitischen Neutralisierung des Beamtentums, in: DöV 1952, S. 289; vgl. aber auch Th. Ellwein, Das Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, Köln und Opladen, 1963, S. 219 f.

3) Zur Frage der Diskontinuität vgl. Teilnehmer in VVStRL Heft 13, passim, S. 161, 168.

4) W. Weber, Spannungen, a.a.O. S. 160.

5) W. Weber, Staats- und Selbstverwaltung, a.a.O. S. 87 ff, S. 91 unter Hinweis auf H. Peter, Die Gewaltenteilung, a.a.O.

6) W. Weber, Spannungen, a.a.O. S. 159.

7) Vgl. W. Weber, Der Staat und die Verbände, herausgegeben vom Bundesverband der deutschen Industrie, Heidelberg 1957, S. 21: "Demontage des Staatlichen".

8) Verantwortung in der pluralistischen Gesellschaft, in: Zeitwende 11. J. 1957, S. 734.

9) Staat und Verbände, Reihe Recht und Staat, Tübingen Heft 218, 1958 S. 4 f., 26 f.

10) Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien, in: VVStRL Heft 17 S. 11 ff.

terpretation der Funktion des Grundgesetzes die Gegensätze zu überwinden versucht, um zu einer "Einigung,zu einem Gesamtzustand" zu gelangen [1].
Der vielfach beklagte Verlust an Staatlichkeit [2], des mangelnden Fundaments des Staates [3] oder seine Gründung in und Abhängigkeit von den verschiedenen Faktoren und Erscheinungsformen der Gesellschaft [4] sind Vorstellungen, die letztlich basieren auf der Skepsis, bzw. dem unüberwindbaren Mißtrauen gegenüber allen gesellschaftlichen Kräften, die angeblich bestrebt sind, das "hierarchische Gefüge der staatlichen Organisation aufzusprengen und zu unterwandern" [5].
Und selbst dort, wo die Existenz der Gesellschaft im staatlichen Bereiche anerkannt und eine Integration [6] beider Sphären angestrebt wird, bedient sich die Staatsrechtswissenschaft der ihr traditionell zustehenden, aber den realen, lebensgebundenen Gestaltungsformen moderner Staatlichkeit unzulänglichen Begriffs- und Ordnungsschemata. Der Staat, begriffen als Herrschaftsstruktur, d.h. als legitim begründete, legal durchgeführte, mit Macht ausgestattete Ordnung [7] wird nach den oben angeführten Kriterien kaum mit den Gegebenheiten unseres Regierungssystems, der rechts- und sozialstaatlichen parlamentarischen Demokratie, die ihrerseits von den gesellschaftlichen Kräften geformt wird, in Einklang zu bringen sein [8].
Ein System "abstrakter Staatlichkeit" [9] kann die lebendige Vielfalt unseres demokratischen Gemeinwesens nicht erfassen. Solange dem Verhältnis Staat - Gesell-

---

1) K. Hesse, a.a.O. unter Hinweis auf F.J. Stahl, Philosophie des Rechts, II, 1 (3. Aufl. 1854) S. 302.

2) Auf den scheinbaren "Widersinn", daß demgegenüber ein stetiges quantitatives Wachsen staatlicher Tätigkeit bis in die Privatsphäre des Einzelnen zu beobachten ist, weist K. Sontheimer, Staatsidee, a.a.O. S. 50 f. hin. Indessen ist wohl zu unterscheiden zwischen dem rein "quantitativen Wachstum staatlicher Tätigkeit" und der von der Staatsrechtswissenschaft geforderten "qualitativ" starken, inhaltlich mit Autorität ausgestatteten, den pluralistischen Interessen gegenüber immunen Staatstätigkeit.

3) Vgl. z.B. Fr. Morstein Marx, Einführung in die Bürokratie, S. 9.

4) Vgl. K. Hesse, Gleichheit und Freiheit als Grundprinzipien heutiger staatlicher Ordnung, in: Freiburger Dies Universitas 9, 1962.

5) K. Sontheimer, Staatsidee, a.a.O. S. 53 f.

6) Zur Interdependenz von Staat und Gesellschaft vgl. ferner Th. Eschenburg, Staat und Gesellschaft, S. 20 f.

7) Vgl. Arnold Bergsträsser, Der Beamte und die politische Entscheidung, in: Staat - Beamter - Gesellschaft, a.a.O. Heft 24, S. 76.

8) Vgl. dazu K. Sontheimer, Staatsidee, a.a.O. S. 53 f.

9) O.H. von der Gablentz, Autorität und Legitimität, a.a.O. S. 5 ff., 20.

schaft das Attribut eines ihm immanenten Freund-Feind-Verhältnisses beigelegt wird, solange m.a.W. die gesellschaftlichen Kräfte nur als latente Gefahrenquelle für unser Staatswesen gedeutet wird [1], solange kann eine stabile Verfassungsordnung auch dann nicht entstehen, wenn aus diesem Blickwinkel 'staatstragende Säulen' in Gestalt institutioneller Einrichtungen mit verfassungsmäßiger Normativität [2] ausgestattet werden.

Die Forderungen nach Herrschaftsmöglichkeit, nach Autorität des Staates [3] bleiben unerfüllbar, wenn man einerseits das System der parlamentarischen Demokratie bewahren, andererseits die Mittel zur Durchsetzung dieser Forderungen an vergangenen Staatsbildern orientiert und an den tatsächlich vorhandenen sozio-politischen Machtfaktoren in ständiger Negation vorübergeht. Diese Faktoren dürfen nicht nur als notgedrungen akzeptierte Fremdkörper bei der Bildung einer Staatsordnung begriffen und als solche ihnen ein Platz "gegenüber" der Staatsorganisation zugewiesen werden. Vielmehr müssen sie innerhalb des neu verstandenen komplizierten und differenzierten Staatswesens je nach ihrer besonderen Funktion als Teil des vorhandenen Systems erkannt, und in diesem unter den Voraussetzungen einer freiheitlichen Ordnung, der Machtkontrolle und der Orientierung am Gemeinwohl gesehen werden.

Die Staats organisation wird damit nicht aufgegeben. Sie ist und bleibt die notwendige Grundlage jeder Gesellschaftsstruktur. So ist auch das Berufsbeamtentum als Funktionsträger der vielfältigen Verwaltungsaufgaben ein notwendiger Bestandteil dieser Ordnung [4]. Mit dem sich wandelnden Staatsbewußtsein,

---

1) Oder aber die Identität von Staat und Gesellschaft notwendigerweise den totalen Staat bedingt, eine These, die Friedrich Glum (Das parlamentarische Regierungssystem, a.a.O. S. 423) mit Recht ablehnt.

2) Soll doch die Verfassung selbst nach der modernen Staatsrechtslehre als staatliche Funktionsordnung unter Einbeziehung der sozialen Realitäten nicht nur statisch feststellen, ordnen, sondern dynamisch gestalten; vgl. zu diesem Problem K. Hesse, VVStRL H. 17 S. 44 ff.; Kl. Kröger, Verfassungsrechtliche Grundfragen des Rechts der Beamten auf "parteipolitische Meinungsäußerungen", in: AöR NF Bd. 49, 1963, S. 121 ff.; R. Dahrendorf, Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, S. 235 f.

3) Vgl. z.B. Gerhard Möbus, Autorität und Disziplin in der Demokratie, in: Reden und Aufsätze zur Politik, Heft II, (Herausg. v. O.H. von der Gablentz), Köln und Opladen, 1959; weitere Literatur zu dieser Frage vgl. unten S. 210 Anm. 4.

4) Vgl. z.B. Peter M. Blau, Bureaucracy in modern Society, New York 1956, S. 115 f.: "Democratic objectives would be impossible of attainment in modern society without bureaucratic organizations to implement them."

mit der Konzeption eines Staatswesens, dessen Aufbau den Pluralismus gesellschaftlicher Kräfte berücksichtigt und ihn als notwendiges Lebenselement des demokratischen Rechtsstaats fordert, wird auch das Berufsbeamtentum auf eine andere Grundlage gestellt werden müssen, die ihrerseits die Problematik der Beamtenabgeordneten in einem neuen Blickwinkel erscheinen läßt.

c) Zum Staatsbild im Pluralismus

Aus der hier übernommenen Grundvorstellung, daß "innerhalb der Gesellschaft der Staat je nach der historischen Lage die ausschließliche oder jedenfalls die vorwiegende Form der sozio-politischen Organisation" [1] ist, wobei die Staatsorganisation von den verschiedenen Machtinhabern als Instrument zur politischen Machtausübung und -kontrolle [2] dient, öffnet sich der Aspekt, daß auch die gesellschaftlichen Machtgruppen politisch aktiv in den dynamisch verstandenen Staatsbildungsprozeß eingreifen. Die gesellschaftlichen Strömungen sind es, die sich eine politische Ordnung geben. Ihre Pluralität zwingt sie zu dieser Ordnung, wenn sie den Prämissen, den "fundamentalen regulativen Ideen der Gerechtigkeit" [3] und der Freiheit folgen wollen. Nicht eine scheinbar vorgegebene Staatsidee gilt es in eine Form zu gießen, sondern die real vorhandene, freie und differenzierte Gesellschaft in einer demokratischen Gemeinschaftsordnung zusammenzufassen. Die schopferischen Antriebskräfte zur Verwirklichung des "Idealtypus" eines demokratischen "autonom-heterogen-pluralistischen Rechtsstaates" [4] liegen nicht jenseits der Gesellschaft, sondern in ihr selbst.
Freilich besteht in der Literatur die nahezu einhellige Meinung [5], daß eine von der Gesellschaft her konzipierte Staatsordnung verletzlicher ist als jede andere,

---

1) K. Loewenstein, Staatslehre, S. 6 f.; vgl. v.d.Heydte, VVStRL H. 13 S. 11: "Der Staat als Inbegriff bestimmter menschlicher Beziehungen ist eine geschichtliche Realität". Vgl. auch die wertvollen Abgrenzungsversuche bei E. Barker, Reflections on Government, S. 19 ff.: "A national State is a national society organized as a political association, in terms of civil and constitutional law, for the purpose of securing the values of civil and constitutional liberty and other political values".

2) Dazu im einzelnen K. Loewenstein, a.a.O. S. 6 ff.

3) E. Fraenkel, Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, a.a.O. S. B 29.

4) E. Fraenkel, a.a.O. S. B 29.

5) Sowohl die herkömmliche Staatsrechtslehre, vgl. für alle W. Weber, a.a.O., als auch in der politologisch orientierten Staatslehre, vgl. z.B. K. Loewenstein, E. Fraenkel.

die etwa unter den Leitbildern der abstrakten Herrschaft und Autorität stehen. Doch muß man aus der Verletzlichkeit des durch die pluralistische Gesellschaft geschaffenen Staatsgefüges a priori folgern, dieses Gefüge könne in seiner Existenz niemals funktionsfähig sein und bleiben? [1] Die Wirklichkeit in Gestalt des bundesrepublikanischen Staates spricht dagegen [2]. Kann eine Staatsordnung lebensfähig sein, deren Grundprinzipien den Prozeß der politischen, beweglichen und offenen Willensbildung in der Demokratie außer acht läßt? [3] Sie wird ihre originäre Vitalität dann einbüßen müssen, wenn sie losgelöst wird von der Vorstellung, daß jede Staatsordnung auf dem Boden der historisch gewachsenen und lebendigen Staatsgesellschaft basiert [4]. An der Voraussetzung, daß auch der "autonom-heterogen-pluralistische Rechtsstaat" [5] bestimmte Ordnungsfaktoren zu dessen Stabilisierung benötigt, hält auch die moderne Theorie der pluralistischen Staatsidee fest [6]. Doch sie richtet die Ordnungsfaktoren nicht an dem traditionellen Staatsbegriff aus, sondern bemißt ihre Notwendigkeit und Funktionsfähigkeit an Leitlinien [7], die sich ihrerseits aus einem "notwendigerweise heterogenen" Staatsbild ergeben: aus dem Zusammenspiel aller politischen Machtfaktoren des modernen Staates, einschließlich aller gesellschaftlicher Gruppen [8].

---

1) Man braucht hier gar nicht so weit zu gehen, wie M. Imboden (Die politischen Systeme, Basel und Stuttgart, 1962, S. 70 ff.) es in seiner "pluralistischen Funktionsgemeinschaft" unternimmt: nicht erst diese, sondern auch der demokratische Verfassungsstaat gerät in die Sphäre der Labilität, sobald man das Vorhandensein pluralistischer Kräfte im Staate erkennt und für notwendig hält.

2) Vgl. z.B. W. Weber, Gewaltenteilung, a.a.O. S. 10 f., 13.

3) Vgl. dazu zustimmend K. Sontheimer, Staatsidee, a.a.O. S. 56 f.

4) Vgl. E. Fraenkel, Pluralismus, a.a.O. S. B 5 f.; U. Scheuner, Die politischen Pflichten und Rechte des deutschen Beamten, a.a.O. H. 4, S. 24.

5) E. Fraenkel, Pluralismus, a.a.O. S. B 29.

6) Zur Geschichte des Pluralismus vgl. E. Fraenkel, Pluralismus, a.a.O., passim; K. Loewenthal, Verfassungslehre, S. 371 ff.

7) Dazu gehören die verfassungsrechtlichen Prinzipien wie z.B. die freiheitlich-demokratische Grundordnung, der soziale Rechtsstaat, die Würde des Menschen, das Gemeinwohl, ebenso wie der zentrale Begriff des Consensus (vgl. dazu unten S. 160 f.).

8) Vgl. K. Sontheimer, Staatsidee, a.a.O. S. 58; vgl. auch Gottfried Neesse, Staatsdienst und Staatsschicksal, Hamburg 1955, S. 20: "... der Staat (ist) weder als bloße Integration, noch als bloße Institution in seinem Wesen ganz zu fassen. Der moderne abendländische Staat ist in Wirklichkeit beides: Organisation und Prozeß, rechtlicher Zustand in politischer Entfaltung"; vgl. dazu auch U. Scheuner, Politische Repräsentation und Interessenvertretung, in: DÖV 1965, S. 577 ff.

Aus dieser Sicht heraus gilt es Abschied zu nehmen von der Charakterisierung eines Beamtentums, dessen Existenzberechtigung vornehmlich mit Mitteln traditioneller Staatlichkeit bewiesen wird. Ein Beamtentum, das die "Vorrangigkeit des Staates vor der Gesellschaft" [1] bewahren soll, wird an dem Interessenpluralismus der Gesellschaft scheitern müssen.

3. DAS BERUFSBEAMTENTUM

a) Das Berufsbeamtentum in "traditionell"-rechtsstaatlicher Sicht

Die in der deutschen Staatsrechtswissenschaft geforderte "Restitution eines staatserhaltenden Beamtentums" [2], welches dazu beitragen soll, aus dem Staat "wieder Stätte hoheitlichen Waltens" werden zu lassen "und nicht Kampfplatz der Machtgruppen" [3], knüpft primär an die normativ-institutionellen Aspekte unserer demokratischen Staats- und Gesellschaftsordnung an [4]. In dem Bewußtsein, daß der Beamte im unmittelbaren Dienst der Verwaltung steht, in einem staatlich-institutionellen Funktionsbereich der "tätigen Verwirklichung der Staatsziele im Einzelnen und Besonderen" [5], wird er als "technischer" [6] Sachverwalter und Bewahrer der institutionalisierten Lebensbereiche der Gesamtordnung, als Garant sachbezogen und unparteilichen Gesetzesvollzugs verstanden [7].

---

1) K. Sontheimer, Staatsidee, a.a.O. S. 59.

2) W. Weber, Der Staat und die Verbände, a.a.O. S. 25; vgl. auch ders., Beamtentum zwischen Parteien und Verbänden, NDBZ 1965, S. 141 ff.

3) W. Weber, Spannungen, a.a.O. S. 163; ders., Gewaltenteilung, a.a.O. S. 25.

4) Vgl. auch U. Scheuner, Politische Repräsentation, a.a.O. S. 577 ff., der auf die Diskrepanz von Staatsrecht und politischer Realität hinweist.

5) U. Scheuner, Der Bereich der Regierung, Smend-Festschrift 1952, S. 253 ff., 278.

6) Zum Komplex der "technischen" Staatstätigkeit vgl. Klaus Kröger, Verfassungsrechtliche Grundfragen des Rechts der Beamten auf "parteipolitische Meinungsäußerungen", in AöR Bd. 88 (NF Bd. 49) 1963, S. 126 ff.

7) Dieser Gesetzesvollzug ist dabei nicht eng positivistisch zu verstehen. Die Erfüllung der öffentlichen Verwaltungsaufgaben reichen - wie allgemein anerkannt - von der traditionellen "Eingriffsverwaltung" bis zur "Leistungsverwaltung"; vgl. dazu E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I S. 2f., 9, 14; H.J. Wolff, Verwaltungsrecht I (4. Aufl. 1961, S. 62); A. Bochalli, Kommentar, Erl. Ziff. 2 zu § 4, S. 62; A. Hamann, Komm. z. GG, 2. Aufl. 1961, Erl. Ziff. 4 zu Art. 33, S. 257.

Die verfassungsrechtliche Bindung des Beamten an diesen Funktionsbereich ergibt sich aus Artikel 33 IV GG. Sie begrenzt seinen rechtlichen Tätigkeitsbereich nach generellen Maßstäben (z.B. nach dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung) wie auch nach spezifischen Gesichtspunkten (z.B. Organisations- und Arbeitsteilung in der differenzierten Behördenhierarchie mit der Folge der Gesetzes- und Weisungsgebundenheit).

Die Einordnung in das rechtlich bestimmbare Organisationsgefüge der Verwaltung und die in den Beamtengesetzen detailliert aufgeführten Dienstpflichten und -rechte scheinen den Berufsbeamten in einen Lebensbereich zu stellen, der sowohl dem individuellen staatsbürgerlichen Freiheitsbereich der politischen Meinungsäußerung als auch der Möglichkeit der politischen Interessenvertretung keinen Raum läßt. In der Tat findet sich noch heute die Auffassung, daß der Beamte "niemals Privatmann, sondern auch außer dem Dienst Beamter ist, der auf seine Amtsstellung Rücksicht zu nehmen hat" [1]. Diese Auffassung ist eng verknüpft mit der Vorstellung politischer Neutralität, wie sie bereits Max Weber [2] fordert: "Es ist ... nicht Sache des Beamten, nach seinen eigenen Überzeugungen mitkämpfend in den politischen Streit einzutreten". Vielmehr soll er "seine eigenen Neigungen und Meinungen überwinden ..., um gewissenhaft und sinnvoll durchzuführen, was allgemeine Vorschrift oder besondere Anweisung von ihm verlangen, auch und gerade dann, wenn sie seinen eigenen politischen Auffassungen nicht entsprechen." Ebenso hat die für das Berufsbeamtentum in toto geltende Formel der "Neutralität der Verwaltung" aus der Sicht der Gegenüberstellung von politischer Verantwortung einerseits und der am Allgemeinwohl ausgerichteten pragmatisch-ausführenden Verwaltungstätigkeit im Staate andererseits die überwiegende Anerkennung in der modernen Staatsrechtslehre gefunden: Die Bürokratie muß dienen, ausführen "ohne eigene politische Tendenz" [3].

Das Berufsbeamtentum scheint nach alledem nur dem institutionellen Bereich zugeordnet und in diesem auf Grund seiner gesetzlich normierten Pflichtenordnung jenseits der politischen Machtsphären sachgerecht und unparteiisch den Dienst am Gemeinwohl ausüben zu sollen. Danach bietet die Ordnungsfunktion dieses

---

1) Vgl. BayVerfGH AS NF 13, 1960, II S. 147, 150 f.; OVG Berlin in BDiszHE S. 3, 331 ff., 334; A. Hochalli, Besonderes Verwaltungsrecht II, 1959, S. 56; W. Grabendorff, Kommentar z. BBG, 2. Aufl. 1958, Er.Ziff. 1 zu § 53, S. 61.

2) Gesammelte Politische Schriften, 2. Aufl. Tübingen 1958, S. 339 f.; 512.

3) U. Scheuner, Die Verfassung der Bundesrepublik - ein staatlicher Neubau, in: Schicksalsfragen der Gegenwart, 2. Bd. Tübingen 1957, S. 33; ders., Die politischen Pflichten und Rechte des deutschen Beamten, a.a.O. H. 4 S. 25; Fr. Morstein Marx, Einführung in die Bürokratie, S. 169 f.

so verstandenen Berufsbeamtentums das notwendige Korrelat gegenüber jedweder Sonderinteressen, die sich den anerkannten und notwendigen Prinzipien der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung als Bestandteil der bestehenden demokratischen Rechts- und Verfassungsordnung entgegenstellen könnten.

Die aus dieser Sicht interpretierte Stellung des Berufsbeamtentums erscheint jedoch zu einseitig. Denn es stellt sich die Frage, ob die Funktion des Berufsbeamtentums ausschließlich oder vorwiegend unter dem Gesichtspunkt der rechtsstaatlichen Verfassungsprinzipien als alleinige "Hüterin des Allgemeinwohls" betrachtet werden kann. Bezüglich der politischen Freiheitsrechte des einzelnen Beamten sieht daher ein Teil der neuen Staatsrechtslehre [1] die Möglichkeit einer "korrelativen Zuordnung" [2] der Bereiche beamtenrechtlicher "technischer Staatstätigkeit" einerseits und staatsbürgerlicher Freiheitsrechte andererseits, die sich in der Verfassungsordnung begegnen. Dabei werden zwar neue verfassungsrechtliche Perspektiven eröffnet, doch scheint die Situation des Berufsbeamtentums als Teil des pluralistisch strukturierten Staatswesens nur am Rande berührt zu werden, wenn zwar erkannt wird, daß "die Funktion (des Berufsbeamtentums, d.Verf.) und deren Beziehung zueinander ihre charakteristische Note durch das Strukturprinzip der Demokratie" erhalten, dem eine "zentrale Bedeutung im Verfassungsleben" zukomme, und das der "gegenwärtigen Verfassungsordnung das spezifische Gepräge verleiht" [3], im übrigen aber die zugegebenermaßen rechtlich schwer zu präzisierenden und zu konkretisierenden Erscheinungsformen unserer Gesellschaftsstruktur nicht näher untersucht werden [4].
Doch gerade das Zusammentreffen von Interessenpluralität der modernen Industriegesellschaft mit einem Beamtentum, das nicht mehr als "Träger der Staatsidee" [5], geschweige denn als Elite [6], sondern als gleichberechtigter Faktor eines demo-

---

1) Vgl. z.B. K. Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien, in: VVDStRL, H. 17, S. 11; Kl. Kröger, Verfassungsrechtliche Grundfragen, a.a.O. S. 121 ff.

2) Kl. Kröger, a.a.O. S. 143, 146.

3) Kl. Kröger, a.a.O. S. 125, 126.

4) Bezeichnend die vage Formulierung bei Richard Naumann (in: VVStRL H. 13, S. 109): "Im demokratischen Parteienstaat ringen vielleicht (im Text nicht gesperrt, d.Verf.) auch noch außerparlamentarische Gruppenkräfte um maßgebenden Einfluß bei der Staatswillensbildung".

5) So z.B. C. Heyland, Berufsbeamtentum, a.a.O. S. 29 ff. Adolf Grabowsky, Staatsverfestigung oder Staatsabbau? in: ZfP J. 5 NF, H. 2, 1958, S. 97 ff., 126; H. Spanner, in: VVStRL H. 13, S. 143.

6) So angedeutet bei H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 363 f. (§ 21); vgl. auch O.H. v.d. Gablentz, Autorität, a.a.O. S. 26.

kratisch-pluralistischen Staates auch als pressure group oder als Interessenorganisation in Erscheinung tritt, fordert neue Perspektiven. Aus dieser Sicht jedenfalls kann der Beamte nicht dem "Menschen vom Volk" gegenübergestellt werden [1]. Auch von einer soziologisch eindeutig bestimmbaren "Beamtenschicht" oder "Beamtenkaste", wie sie vielleicht noch zur Zeit der Monarchie angetroffen werden konnte [2], dürfte heute keine Rede mehr sein.
Das Beamtentum darf nicht "der funktionellen Absonderung [3] verfallen, sondern ist in Zusammenhang mit allen funktionalen Gruppen und Kräften des modernen Staates zu sehen [4].
Dieser Gesamtschau können die Mittel traditioneller Interpretationsmöglichkeiten nicht mehr genügen.

b) Berufsbeamtentum und Politik

(1) Wandlung des Neutralitätsgedankens

Fritz Morstein Marx [5], der grundsätzlich für die Neutralität des Beamten eintritt, differenziert diese im Hinblick auf die sich dem Beamten stellenden "Grundfragen, die einer Antwort harren" [6]: "Es ist ein Mißbrauch des Begriffs der Neutralität, wenn sich der Beamte nur deshalb darauf beruft, um es sich leicht zu machen, einer persönlichen Beteiligung an öffentlichen Fragen zu entgehen, oder um eine Rechtfertigung dafür zu finden, daß er sich fest an die Rockzipfel der mit der politischen Verantwortung betrauten Männer anklammert" [7].
Auf Grund dieses Anknüpfungspunktes läßt sich nunmehr die Frage stellen, wo die Neutralität, wie sie im Anschluß an die Theorien der Weimarer Zeit gefordert wird, eingeschränkt werden muß und welche Gesichtspunkte jene Neutralitätsvorstellungen modifizieren oder wandeln können.

---

1) So aber Fr. Glum, Das parlamentarische Regierungssystem, S. 412 f.
2) Das Beamtentum als Berufsstand untersucht erstmals Otto Hintze, Der Beamtenstand, in: Vorträge der Gehe-Stiftung zu Dresden, Bd. III Leipzig 1911, unveränderter Nachdruck Darmstadt 1963.
3) Fr. Morstein Marx, Staat, Politik, Öffentlichkeit, in: ZfP., J. 12, NF, H. 1, 1965, S. 2 ff., 15.
4) Vgl. K. Sontheimer, Staatsidee, a.a.O. S. 62.
5) Einführung in die Bürokratie, a.a.O. S. 169 ff.
6) Fr. Morstein Marx, a.a.O. S. 169, ohne die Grundfragen im einzelnen zu nennen.
7) Fr. Morstein Marx, a.a.O. S. 196 f.

Die Neutralität im überkommenen Sinn stößt zunächst auf zwei Grenzen: zum einen muß sie zwangsläufig dort enden, "wo sich die Frage der Aufrechterhaltung der Staatsform selbst erhebt" [1], nämlich dann, wenn von dem Beamten gefordert wird, er müsse sich durch sein gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten, wie es im § 52 Abs. 2 BBG bzw. im § 35 Abs. 1 S. 2 BRRG heißt. Zum anderen muß der Beamte aus seiner Neutralität heraustreten, sobald das Verwalten nicht nur im Sinne eines "bloßen Verbundenseins mit dem Apparat" verstanden wird, "um ihn für die Durchführung politisch sanktionierter Programme einzusetzen. Verwalten bedeutet ebenfalls eine aus der Natur der Sache gegebene Einschaltung in die Willensgestaltung im politischen Bereich" [2].
Die Verwaltungsaufgaben des Beamtentums bestehen zwar in der sachgerechten, rechtlich fundierten "Konvertierung von verbindlich erklärten Verhaltensnormen in de facto allgemein beachtete Verhaltensregeln" [3], sie lassen sich daher auch in technischer Funktionsbeschreibung erfassen, aber sie müssen gleichzeitig getragen sein von einem staatspolitischen Verantwortungsgefühl [4].

Diese letztere Komponente, apostrophiert als das zu aktivierende, allgemeinpolitisch verantwortungsbewußte Bezugsdenken zu demokratischen Institutionen, bedarf mehrerer Bestimmungsfaktoren.
Zunächst liegt hier der Akzent bei der Interpretation des "Politischen" nicht auf "Kampf um Einfluß und Macht" im Max Weberschen Sinne [5], sondern weiterführend auf der Erklärung Ulrich Scheuners [6] und Hans Gerbers [7] als "Gebrauch der Macht durch Bestimmung und Verwirklichung der Staatszwecke in schöpferischer, gestaltender Tätigkeit" [8].

---

1) Fr. Morstein Marx, a.a.O. S. 146.
2) Fr. Morstein Marx, Staat, Politik, Öffentlichkeit, a.a.O. S. 15.
3) Fr. Morstein Marx, Staat, Politik, Öffentlichkeit, a.a.O. S. 15.
4) Vgl. dazu Friedrich Gärtner, Einführung zu "Die politischen Pflichten und Rechte des deutschen Beamten, in: Scheuner-v.Merkatz, H 4, a.a.O.S.11, vgl. auch die zusammenfassenden Leitsätze von Eduard Bovensiepen, Die politische Neutralität der Beamten, in: Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe - Das Arbeitsamt, Stuttgart 12.J.1961, S. 126; Waldemar Reuter, Beamte und Parteipolitik, in: Der deutsche Beamte, Zeitschr. des Deutschen Gewerkschaftsbundes, 11.J. 1961, S. 17: "Wir brauchen ... heute mehr denn je den Beamten, der politisch denkt und handelt".
5) Gesammelte politische Schriften, a.a.O. S. 494.
6) Der Bereich der Regierung, Smend-FS 1952, S. 272.
7) Vom Begriff und Wesen des Beamtentums, AöR 57,1, S. 45.
8) Vgl. auch H. Helfritz, in: VVStRL H. 7, S. 107; A. Grabowsky, Die Politik, 1948 S. 3; H.U. Evers, Beamter und Politik, Herrfahrdt-Festgabe 1961, S. 19 ff.

Die Erschließung des Zugangs zu einem allgemein-politisch aktivierten Berufsbeamtentum kann ferner nur unter den folgenden Prämissen erfolgen:
Das Berufsbeamtentum darf nicht mehr als "das stabile Gerüst des Staates" [1] jenseits der pluralistischen Gesellschaftsstruktur verstanden werden, sondern muß Anteil nehmen an dem Prozeß der gesamtstaatlichen Integration aller Faktoren des pluralistischen Gemeinwesens [2]. Seine spezifische Aufgabe liegt dabei unbestritten in der kontinuitätswahrenden und ausgleichenden Verwaltungstätigkeit; insoweit, aber auch nur in diesem begrenzten Aufgabengebiet sollte dem Beamtentum das Gebot der parteipolitischen Mäßigung auferlegt werden.

Ferner muß das Berufsbeamtentum einbezogen werden in den beweglichen, offenen Willensbildungsprozeß der Demokratie [3]. Das bedeutet hier, daß sich das Berufsbeamtentum bekennen muß zur pluralistischen Struktur unserer Gesellschaftsordnung, in der notwendigerweise ein Nebeneinander, ja eine Interdependenz gemeinwohlbezogener, "nicht-kontroverser" [4] Postulate und zentrifugal wirkender, kontroverser Faktoren das Werden und den Bestand unseres Gemeinwesens bestimmt. Erst unter der Voraussetzung, daß das Berufsbeamtentum die Dialektik von Consensus [5] in allgemeinen Leit- und Grundvorstellungen im Rahmen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung und der notwendigen Aktivierung politisch schöpferischer und gestaltender Kräfte anerkennt und ihrer Tätigkeit als Leitmotiv zugrundelegt, kann es der Gefahr entgehen, einer steril-neutralen, "zwar präzis funktionierenden, aber leerlaufenden Staatsmaschine" [6] zu dienen.
Der Forderung nach Abkehr von jenen Neutralitätsvorstellungen entspricht - freilich aus einem anderen Blickwinkel - einer Frage, die Ulrich Lohmar [7]

---

1) U. Scheuner, Die politischen Pflichten und Rechte des deutschen Beamten, a.a.O. S. 24.

2) Vgl. K. Sontheimer, Staatsidee, a.a.O. S. 62.

3) Vgl. U. Scheuner, Die politischen Pflichten und Rechte des deutschen Beamten, a.a.O. S. 24.

4) Zu den Begriffen des kontroversen und nicht-kontroversen Sektors des Gemeinschaftslebens vgl. eingehend E. Fraenkel, Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung, in: Welchen Sinn hat es, diesem Staat zu dienen? Schriftenreihe des Deutschen Beamtenbundes, Heft 33, 1964, S. 65 ff., 87; ders., Pluralismus, a.a.O. S. B 8.

5) Zum Consensus-Begriff vgl. z.B. Herbert McClosky, Consensus in American Politics, in: The American Political Science Review, Vol. LVIII, 1964, S. 361-382, mit weiteren Hinweisen; ferner Reinhold Niebuhr, Consensus in einer demokratischen Gesellschaft, in: PVS J. II, 1961, S. 202 ff.

6) E. Fraenkel, Strukturdefekte, a.a.O. S. 87.

7) Politik ohne Planung, Besprechung in: "Die Zeit" Nr. 49 v. 3.12.1965.

anläßlich seiner Untersuchungen über Aufstiegschancen und Leistungsdenken im Vergleich zur sogenannten "freien Wirtschaft" stellt: "Ist es ein Zufall, daß ausgerechnet die öffentliche Verwaltung in ihrer Leistungsstruktur den Immobilismus der politischen Führung so klar widerspiegelt?"

Immobilismus und Konformismus in einer Demokratie aber sind Krankheitssymptome, die mit einem "Zu wenig" an Pluralismus gleichgesetzt werden können [1]. Ein steril-neutrales Beamtentum potenziert die Anfälligkeit unseres noch labilen demokratischen Staatswesens. Eine kräftigende Immunisierung diesen Gefahren gegenüber aber läßt sich nur erreichen, wenn dem Berufsbeamtentum nicht ständig vorgehalten wird, es solle sich auf seine reine Sachwalterposition zurückziehen. Vielmehr müssen ihm Wege eröffnet werden, die aus dem schwerfälligen 'Apparat- und Behörden-Denken' in ein aktives Bezugsdenken zu demokratischen Institutionen führen [2]. Der Forderung nach politischer Aktivierung des Berufsbeamtentums sollte nicht entgegengehalten werden, den Gefahren der Unstetigkeit, der Parteipolitisierung oder der Ideologisierung seien damit Tür und Tor geöffnet, ohne gleichzeitig Gesichtspunkte aufzuzeigen, die diese Gefahren von vornherein neutralisieren könnten. Dazu gehört z.B. die dem Berufsbeamtentum speziell obliegende Aufgabe, die dynamisch wirkende Bezogenheit auf die freiheitlich-demokratische Grundordnung unseres Staatswesens zu begreifen und mit einem Maximum an 'Consensus-Denken' "auseinanderstrebende Volkskräfte im Staat zusammenzufassen" [3]. Die zu entwickelnde politische Gesinnung schließt eine objektive Amtsführung nicht aus [4].

Daneben sollte jedoch nicht übersehen werden, daß auch das Berufsbeamtentum bei der aktiven Teilnahme am politischen Prozeß in Gestalt einer Interessenorganisation auftreten kann [5]. Die Beamten-Interessengruppen werden dabei in erster Linie mit dem Problem konfrontiert, wie und wieweit sie ihre "wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Interessen im politischen Raum zur Geltung bringen können, ohne die Grundlagen des politischen Zusammenlebens damit zu gefährden" [6].

---

1) Auf der gleichen Ebene vgl. zu dem der lebendigen Demokratie als notwendig anempfohlenen "politischen Konflikt" R. Dahrendorf, Gesellschaft und Demokratie, a.a.O. Kapitel 10; Konflikt und Freiheit, S. 161 ff. und Kapitel 14: Der Mythos des Staates, S. 225 ff., S. 235.

2) Eine Möglichkeit bietet der Gedanke Hans Spanners, (VVStRL H 13, S. 144) den Begriff der "aktiven Demokratie" zu aktualisieren.

3) H.U. Evers, Beamte und Politik, a.a.O. S. 19 ff.

4) H. Peters, in: Neues Beamtentum, Heft 10, 1951, S. 70.

5) Vgl. dazu K. Sontheimer, Staatsidee, a.a.O. S. 60 f.

6) Otto Stammer, Politische Soziologie, in: Soziologie, Lehr- und Handbuch, hrsg. v. Gehlen u. Schelsky, 2. Aufl. 1955, S. 287. Das Koalitionsrecht für Beamte gemäß Art. 9 Abs. 3 GG wird wiederholt vom BVerfG bestätigt (vgl. z.B. BVerfG, Beschl. v. 30.11.1965 - 2BvR 54/62 BayVerwBl. 1966 127).

Auch hier stehen ihnen die Leitprinzipien der Consensus-Theorie zur Verfügung: Das Problem kann gelöst werden, solange im Prozeß divergierender Interessen "die generell akzeptierten, mehr oder weniger abstrakten regulativen Ideen sozialen Verhaltens respektiert und die rechtlich normierten Verfahrensvorschriften und die gesellschaftlich sanktionierten Regeln eines fair play ausreichend beachtet werden" [1]. Die Erkenntnis, daß sich die pluralistische Gesellschaftsstruktur als einer "leistungsfähig anerkannten politischen und wirtschaftlichen Ordnung" auch durch "die notwendig sich bildenden Stabilisierungstendenzen der bestehenden Ordnung durch die Verbände" [2] und Interessengruppen auszeichnet, stutzt die Existenzberechtigung der Beamtenorganisationen.

So wie das Berufsbeamtentum als Ganzes aus der gesamtpolitischen sterilen Neutralität in den aktiven Gestaltungsprozeß des Staatswesens eintreten muß, so ergeben sich für den einzelnen Beamten ebenfalls in seinem jeweiligen Verantwortungsbereich Möglichkeiten, die staatspolitisch am Gemeinwohl [3] orientierte Initiative zu entfalten. Im gleichen Sinne führt Werner Kalisch [4] aus: "Die Verwirklichung der Gerechtigkeit, der Menschenwürde, der Freiheit, der sozialen Ordnung sind unmittelbarer letzter und tiefster Inhalt des Dienstes des Beamten. Da es sich bei diesen Werten um die Grundlagen unseres Gemeinschaftslebens, den geistigen Gehalt unserer Polis handelt, ist der Dienst des Beamten ein **politischer Dienst** [5] im echten Sinne des Wortes."

Hans Gerber [6] formuliert eine Möglichkeit der Initiative [7] im Ermessens-

---

1) E. Fraenkel, Pluralismus, a.a.O. S. B 8.

2) Karl-Otto Hondrich, Die Ideologie von Interessenverbänden, Berlin 1963, S. 164 f.; vgl. auch H.J. Varain, Parteien und Verbände, in: Staat und Politik, Bd. 7, 1964 S. 267 ff., S. 326 f.; Interessenverbände setzen sich "Schranken gegenüber einem unbegrenzten Wirken".

3) Vgl. Artikel "Politik" im Staatslexikon, Bergsträsser, 6. Bd. S. 340; "Der Gedanke des Gemeinwohls eröffnet den Weg zur Aufhebung des partikularistischen Eigeninteresses in einem wohlverstandenen Selbstinteresse," vgl. dazu vor allem E. Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O S. [illegible]7, 40 ff.; vgl. ferner die Gedanken in der katholischen Soziallehre: Interessenpluralismus nicht ohne Gemeinwohl.

4) Grundrechte und Berufsbeamtentum nach dem Bonner Grundgesetz, AöR Bd. 78 (NF Bd. 39), 1952/53, S. 341.

5) Vom Verfasser gesperrt.

6) In: VVStRL Heft 7 S. 21; vgl. auch BVerfG in NJW 1957, S. 579 f.

7) E.N. Gladden, The British Civil Service in Transition, in: The American Political Science Review, Vol. XLIII 1949, S. 333 ff., S. 343, für englische Verhältnisse: "The encouragement of personal initiative within the service is clearly the key problem of today".

bereich - vielleicht etwas überspitzt, aber den Kern der Sache treffend -: "Fast jeder Verwaltungsakt enthält ein Stück Politik".
Darüberhinaus sollte jeder einzelne Beamte in die Lage versetzt werden, wie alle Staatsbürger seine politischen Rechte auszuüben, soweit diese nicht im einzelnen durch die rechtlich normierten Pflichten des Berufsbeamten dagegen stehen [1].

Diese Forderung berührt das in der Theorie vielfach behandelte Problem von parteipolitischer Betätigung des Beamten, ein Problem, das ebenso unter dem Gesichtspunkt der sich gewandelten Staats- und Gesellschaftsstruktur zu lösen ist.
Das Ergebnis bildet den Schlußstein zum Kapitel des modernen Berufsbeamtentums und wirkt mitbestimmend auf die Stellung der aus ihm hervorgehenden Beamtenabgeordneten im parlamentarischen Bereich.

(2) Die außerparlamentarische parteipolitische Betätigung des Beamten

Es entspricht der traditionellen Staatslehre, die Grenzen der außerparlamentarischen parteipolitischen Betätigung so eng wie möglich zu ziehen. Dies ergibt sich einmal aus der Sicht des geforderten "neutralen Beamtentums" [2], zum anderen aus der Interpretation der Parteien als Machtgruppen, die nicht das Gesamtinteresse des Staates, sondern in jedem Falle nur Teilinteressen vertreten würden [3]. Sie sind gegenüber dem Beamtentum "nur Teil eines vielgliedrigen Ganzen und können ihr Wesen nur in ihrer Gliedhaftigkeit erfüllen" [4]. Aus dieser so verstandenen Gegenüberstellung von Parteien und Beamtentum erwächst die Problematik des Verhältnisses von staatsbürgerlichen politischen Freiheitsrechten

---

1) Vgl. Fr. Morstein Marx, Bürokratie, a.a.O. S. 177; Kl. Kröger, "Parteipolitische Meinungsäußerungen" a.a.O. S. 150 ff.

2) Vgl. z.B. C. Heyland, Berufsbeamtentum, S. 85 ff.; E. Kern, Die Verfassungsfunktion des Berufsbeamtentums, in: DÖV 1951, S. 432 ff.; ders., Beamtentum und Politik, in: AöR Bd. 77, 1951/52 S. 107 ff.; Th. Eschenburg, Die Möglichkeiten einer parteipolitischen Neutralisierung der Beamtenschaft, in: DÖV 1952, S. 289 ff.; ders., Der Beamte in Partei und Parlament, passim; H. Gerber, Entwicklung und Reform des Beamtenrechts, in: VVStRL H. 7, S. 28 ff.; C.H. Ule, Grundfragen der deutschen Beamtenpolitik, in: RiA 1958, S. 81 ff.; W. Weber, vgl. Literatur S. 147 ff.

3) Vgl. dazu E. Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O. S. 32 ff., 47; ders., Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus, a.a.O. S. 13 ff., 30 f.; ders., Parlament und öffentliche Meinung, a.a.O. S. 110 ff., 120 f.

4) W. Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, Göttingen 1953, S. 98.

und den beamtenrechtlichen Begrenzungen eben jener Freiheitsrechte [1].

Klaus Kröger unternimmt den beachtenswerten Versuch, auf dem Sektor der parteipolitischen Meinungsäußerungen der Beamten die Grenzen dieses verfassungsmäßig garantierten Rechts auch im Bereich des Beamtenrechts neu zu ziehen: Unter der Voraussetzung, daß die beiden Lebensbereiche staatsbürgerlicher Rechte und Freiheiten, sowie beamtenrechtlicher Funktion und Stellung in "korrelativer Zuordnung" [2] zueinander gesetzt werden, verbietet sich nach Kröger ein Prioritätsdenken spezifischer Beamtenpflichten vor dem Recht auf parteipolitische Meinungsäußerungen. Die Grenzen orientierten sich lediglich an den Grundlagen der öffentlichen Funktion und Stellung des öffentlichen Dienstes, d.h. vor allem an den "verfassungsrechtlichen Konstitutionsprinzipien der öffentlich-rechtlichen Dienstordnung des Beamten" ..., wie etwa an dem "Grundsatz der Bindung seiner Diensttätigkeit an die rechtlich normierten staatlichen Zielsetzungen", dem "Prinzip sachlicher, gerechter und unparteiischer Dienstleistung", und der grundlegenden "Verfassungsentscheidung für den materialen Rechtsstaat und die ihn kennzeichnenden Momente" [3].

Innerhalb dieser Grenzen aber lassen sich die häufig als scharfer Gegensatz verstandenen Sphären lauterer, unpolitischer, neutraler und sachgerechter Gesinnung des Beamtentums [4] als "die Kraft des Guten" einerseits, und der Parteipolitik als "das Werk des Bösen" [5] andererseits nur dann verbinden, wenn das Beamtentum nicht lediglich die politischen Entscheidungen unkritisch hinnimmt und den jeweiligen Richtungen der Regierung loyal - aber "mit Scheuklappen versehen" - dient, m.a.W. wenn es parteipolitische Zurückhaltung mit völliger politischer Abstinenz oder passiver Neutralität verwechselt. Vielmehr muß es einsehen, daß allgemein-politisches Verständnis und Interesse, wozu auch die parteipolitische Betätigung gehören kann [6], notwendige Voraussetzung für eine intakte Exekutive im demokratischen Staatswesen ist. Zu dieser Einsicht gehört, die Grenzen von Parteipolitik und Staatspolitik nicht mehr schematisch an Kriterien wie "Allgemeinwohl" und "Partikularinteresse" zu messen. Die Grenzen sind

---

1) Vgl. dazu E. Fraenkel, Freiheit und politisches Betätigungsrecht der Beamten in Deutschland und den USA, a.a.O. S. 155 ff.; Kl. Kröger, Verfassungsrechtliche Grundfragen, a.a.O. S. 156 ff.

2) Vgl. Kl. Kröger, a.a.O. S. 124 ff., 154 ff.

3) Kl. Kröger, Verfassungsrechtliche Grundfragen, a.a.O. S. 155.

4) Vgl. U. Scheuner, Die politischen Pflichten und Rechte, a.a.O. S. 54.

5) Fr. Morstein Marx, Bürokratie, a.a.O. S. 176; vgl. auch U. Scheuner, Die politischen Pflichten und Rechte, a.a.O.

6) Vgl. S. 165 Anm. 1.

heute nicht mehr klar zu ziehen [1].

Es sollte nicht übersehen werden, daß "die Gefahr einer Aversion gegen jegliches politische Engagement" [2], zum Teil bedingt durch Tendenzen "neurotischer Verdrängung der politischen Vergangenheit" [3] auch durch einseitig interpretierte Neutralitätsvorstellungen gefördert wird.

Das über unserem Staatsleben hängende Damoklesschwert in Gestalt der "Erschlaffung des am konkret sozialen Ereignis ausgerichteten politischen Bewußtseins und aus einer Erlahmung des auf die konkrete Gestaltung sozialer Aufgaben hinzielenden politischen Willens" [4] muß auch von unserem Berufsbeamtentum erkannt und abgewendet werden. Die zunehmende - zumindest aber latent vorhandene [5] - Interesselosigkeit am politischen Leben, gefördert durch die Etablierung einer

---

1) Friedrich Gärtner: Beamter und Politik, in: Neue deutsche Beamtenzeitung, 12. J. 1962, S. 1-3; zur parteipolitischen Betätigung des Beamten bekennt sich auch Helmut Lemke in: Der Beamte und seine Stellung in der Politik, Neue deutsche Beamtenzeitung, 12. J. 1960, S. 863-864; Lemke hält "die Mitarbeit des Beamten in einer politischen Partei für eine von mehreren möglichen Formen des Bekenntnisses zu unserer freiheitlichen Verfassung, die den modernen Parteienstaat legalisiert hat. Dabei sehe ich, wenn wir einmal die zu allen Zeiten vorhandenen Opportunisten außer Betracht lassen, in der Zugehörigkeit zu einer Partei ein Zeichen der Aktivität, für echtes politisches Interesse, für Zivilcourage und andere auch für den öffentlichen Dienst wertvolle Eigenschaften." (S. 863). Lemke fährt fort: "Warum soll eigentlich ... die maßvolle Betätigung des Beamten in einer politischen Partei der unpolitischen Amtsführung und dem Wohl der Allgemeinheit abträglicher sein als die Mitarbeit eines Beamten in wirtschaftlichen, beruflichen oder gesellschaftlichen Verbänden? Andere als die Interessenverbände, die nur ihr Verbandsinteresse verfolgen, haben die politischen Parteien ein sie verpflichtendes Bild von Gesamtstaat!" (S. 864). Vgl. auch Walter Strauss (Zur Frage der Wählbarkeit von Beamten, DÖV 1949, S. 145), der dazu ausführt: "Da eine politische Betätigung in einer parlamentarischen Demokratie nicht irgendwo möglich ist, sondern nur in den Formen, die nun einmal die parlamentarische Demokratie bei allen Ländern der Welt bietet, das heißt in den Parteien, sollten wir uns auch eine aktive Mitwirkung von Beamten in dem Parteiwesen wünschen.

2) E. Fraenkel, Strukturdefekte, a.a.O. S. 69.

3) E. Fraenkel, a.a.O. S. 69.

4) E. Fraenkel, Strukturdefekte, a.a.O. S. 87.

5) R. Dahrendorf (Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, S. 359 ff.) untersucht diese Frage eingehend.

selbstzufriedenen, satten "neuen Plutokratie und eines neuen wohlhabenden Mittelstandes des Wirtschaftswunders" [1], sollte nicht auch noch durch ein politisch indifferentes Beamtentum potenziert werden. Ernst Fraenkel stellt mit Recht die Frage, ob nicht statt des von Gustav Freytag geprägten und häufig zitierten Wortes, die Politik verderbe den Charakter, heute besser zu fragen sei, "ob Abstinenz von der Politik - ganz zu schweigen von einer vorgespielten 'unpolitischen' Gesinnung - sich nicht gleichfalls gefährlich für den Charakter auszuwirken vermag" [2].

Enthaltsamkeit in politischem Leben schlägt leicht in Lethargie um; politischer Indifferentismus aber sollte gerade im Beamtentum nicht aufkommen: Es wäre der geeignete Nährboden, sei es für den autoritären obrigkeitsstaatlichen Beamtenstaat [3] oder für einen autokratischen, uniformen Massenstaat, dessen mögliche Verwirklichung "nicht nur das Ende aller Politik, sondern auch das Ende der Demokratie bedeutet" [4].

Der von Ernst Fraenkel [5] an dem Beispiel der amerikanischen Nachkriegseinflüsse auf die deutsche Beamtengesetzgebung erstmalig eröffnete Aspekt, daß auch die Gefahr einer ungesunden Beeinflussung der autonomen Parteistruktur sich besonders von dem isolierten, jenseits der Parteien als politisch-neutraler Machtfaktor etablierten Beamtentum drohen könnte, trägt dazu bei, vor einem "Rückzug" [6] auf die Position bloßer "Sachwalterkenntnis" oder auf die Bastion falscher Neutralität nicht eindrücklich genug zu warnen. Dem möglichen Einwand, einem politischen Denken des Berufsbeamtentums folge ein Handeln, das in parteipolitisches destruktives Partikularstreben ausarten müsse, ist zweierlei entgegenzuhalten: Aufgaben und Organisationsstruktur des Berufsbeamtentums, verankert im Verfassungsrecht und in Beamtengesetzen, werden sich durch ihr wesensmäßig bedingtes statisches Ordnungselement stets von dem dynamisch wirkenden Parteiwesen unterscheiden. Auch die von den Parteien herrührenden Gefahren der Ämterpatronage [7] werden solange nicht zerstörerisch wirken, wie einer-

---

1) Fr. Glum, Das parlamentarische Regierungssystem, 2. Aufl. 1965, a.a.O. S. 409.

2) E. Fraenkel, Freiheit und politisches Betätigungsrecht, a.a.O. S. 190.

3) Obwohl diese Gefahr heute im Hinblick auf die gewandelte Gesellschaftsstruktur äußerst gering erscheinen muß, vgl. E. Fraenkel, Strukturwandel, a.a.O. S. 92.

4) E. Fraenkel, Strukturwandel, a.a.O. S. 92; vgl. auch R. Dahrendorf, Gesellschaft a.a.O. S. 359 ff.

5) Freiheit und politisches Betätigungsrecht der Beamten in Deutschland und den USA, a.a.O., S. 161, 165 f., 169, 171 ff., 176 ff.

6) W. Strauss, Zur Frage der Wählbarkeit von Beamten, a.a.O. S. 145.

7) Vgl. Th. Eschenburg, Der Beamte in Partei und Parlament, S. 78 ff.; vgl. aber auch Th. Ellwein, Das Regierungssystem, a.a.O. (1. Aufl. 1963, S. 219 f.).

seits organisatorische Einrichtungen, wie z.B. parteipolitisch unabhängige Personalämter (vorbildlich in Bayern) und Prüfungskommissionen bestehen, und andererseits gerade durch das politisch aufgeschlossene Berufsbeamtentum eine Immunität gegenüber negativen Einflüssen gebildet werden kann [1].

Zum zweiten gilt es, das aus der Vergangenheit bis heute tief verwurzelte Mißtrauen gegenüber dem nur als partikularistisch oder destruktiv interpretierten Parteidenken zu überwinden, um stattdessen die Frage zu stellen, ob sich nicht das Parteidenken auch als "Teil des Ganzen" in seiner Aufgabe und Zielsetzung fundamental gewandelt hat [2].

Unbeschadet oder gerade wegen der besonderen Funktion des Berufsbeamtentums kommt es darauf an zu erkennen, daß nur durch eine intensivere Aktivierung des Verständnisses für politische Zusammenhänge in unserem Gemeinwesen die Aufgaben der Exekutive in einem demokratischen autonom-heterogen-pluralistischen Rechtsstaat bewältigt werden können. Ein allgemein-politisch aktiviertes Berufsbeamtentum innerhalb der ihm durch die freiheitlich-demokratische und soziale Rechtsordnung gezogenen Grenzen wird dem pluralistischen Staate größere Dienste leisten können, als ein "neutrales" Beamtentum im traditionellen Sinne. Auch ein parteipolitisches Engagement des einzelnen Beamten kann dazu beitragen, sein Verantwortungsgefühl der Allgemeinheit gegenüber auf dem Sektor seiner beamtenrechtlichen Aufgaben zu stärken. Gewiß können dabei Interessenkollisionen und Spannungen auftreten; doch sie sind in Kauf zu nehmen zugunsten eines in den lebendigen staatlichen Integrationsprozeß hineingestellten verantwortungsbewußten Beamtentums, das den Ausgleich der Interessenpluralität fördern soll. Je nach der besonderen Situation werden Fairneß und Takt, Zivilcourage oder Zurückhaltung hierbei eine entscheidende Rolle spielen.

Diese Aufgabe aber kann das Beamtentum nur meistern, wenn es nicht außerhalb oder jenseits der Gesellschaft steht, sondern als Teil in ihr. Nur dann wird sich auch im Berufsbeamtentum ein demokratisches Bewußtsein bilden, das in den anglo-amerikanischen Ländern vorhanden und in deutschen Beamtengesetzen gefordert wird. Dieser Wandel mag schließlich zur Hoffnung berechtigen, daß das Berufs-

---

1) W. Grabendorff, (Die politischen Rechte und Pflichten, a.a.O. S. 38) differenziert zwischen dem (gefährlicheren) parteipolitischen Einfluß in der Exekutive und der (unschädlicheren) parteipolitischen Betätigung des Beamten; vgl. auch E. Fraenkel, Freiheit a.a.O. S. 172.

2) Vgl. dazu E. Fraenkel, Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus, a.a.O. S. 13 ff., 28 ff.; ders., Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O. S. 32 ff., 47; G. Neesse, Staatsdienst und Staatsschicksal, 1955, S. 35; H.U. Evers, Beamter und Politik, a.a.O. S. 22; U. Scheuner, Die politischen Pflichten und Rechte, a.a.O. S. 54; E. Barker, Reflections, a.a.O. S. 88 f.

beamtentum auch dazu beitragen könnte, "in entscheidenden Krisen den Impuls und die Kraft zur Rettung des Staates" [1] aufzubringen.

III. PARLAMENTARISCHE BEAMTENINKOMPATIBILITÄT IN DER PLURALISTISCHEN DEMOKRATIE - DIE BAYERISCHE LÖSUNG -

1. BEAMTENINKOMPATIBILITÄT IM "OFFENEN SYSTEM" DER GEWALTENTEILUNG

Die als das "offene System" der Gewaltenteilung [2] verstandene Neuorientierung an allen politischen und wirtschaftlich-sozialen Machtfaktoren, sowie deren Zuordnungen und Bindungen in der pluralistischen Demokratie, läßt das Berufsbeamtentum nicht mehr in gleicher Eindeutigkeit als eine abgeschlossene Staatsgewalt im Exekutivbereich erscheinen, wie dies im traditionellen Dreiteilungsschema angenommen werden konnte. So wenig Möglichkeiten das überkommene Dreiteilungsschema bot, die differenzierte Stellung des Berufsbeamtentums in der heutigen Zeit zu erfassen, so weit öffnet sich die Perspektive im Bereich des "offenen Systems": In ihm wird zwar ermöglicht, das Argument der Gewaltenteilung auf die funktionale Begrenzung von Exekutive und Legislative grundsätzlich anzuwenden, doch läßt es genügend Raum für die Berücksichtigung der ebenso notwendigen Durchbrechung einer Funktionentrennung, wie sie einem lebendigen System der "Checks and Balances" entsprechen.

Soweit das Berufsbeamtentum als Träger der Exekutive die ihm zugewiesene Ordnungsfunktion zu erfüllen hat, rechtfertigt das Argument der Gewaltenteilung oder -trennung eine weitgehende personelle Beamten-Inkompatibilität. In der Exekutive auf der "ausführenden" Ebene [3] nimmt der funktionale Bereich der Verwaltung einen wichtigen Platz im Ordnungssystem ein. Kein Staatswesen wird darauf verzichten können.

Im Hinblick auf eine technisch verstandene, leistungsfähige Verwaltung [4] bieten

---

1) eine Hoffnung, die U. Scheuner (Die politischen Pflichten, a.a.O. S. 56) nicht teilt: diese Kraft müsse aus der Politik kommen.

2) Vgl. o. S. 140.

3) Vgl. o. S. 142.

4) Umfassender wäre die Charakterisierung mit dem englischen Begriff der "efficiency" möglich; vgl. dazu E. Fraenkel, Freiheit, a.a.O. S. 175; über die Grundbedingungen einer leistungsfähigen Verwaltung (Rationalität, Verantwortlichkeit, Befähigung und Fortdauer) vgl. Fr. Morstein Marx, Bürokratie a.a.O. S. 47 ff.

die Grundsätze der beamtenrechtlichen Bestimmungen eine genügende Begrenzung gegenüber etwaiger einseitig orientierter, dem Gemeinwohl widerstrebender Tendenzen, seien sie parteipolitischen oder anderen Ursprungs.

Soweit das Berufsbeamtentum jedoch als Interessenverband auftritt, wird es seiner technischen Funktionsstellung entkleidet und rückt in den Bereich aller anderen Machtgruppen. Auf dieser Ebene dokumentiert es am augenfälligsten, daß es nicht mehr in jener Abgeschlossenheit und Ausschließlichkeit eines vom Staat priviligierten und erhöhten Trägers staatlichen Allgemeininteresses sein kann und auch nicht sein soll [1].

Wenn etwa aus den Interessenvertretungen der Beamten Abgeordnete über den Weg der politischen Parteien in das Parlament einziehen, so ist dies ein legitimer und zu billigender Versuch, im Interessenpluralismus unserer Demokratie eine aktive Rolle zu spielen, um die vor allem wirtschaftlich-soziale Stellung des Berufsbeamtentums zu sichern und zu bessern. Hier wäre das Argument der Gewaltenteilung fehl am Platze. Im "offenen System" wird es auch nicht herangezogen werden können, solange die Komponente eines als Interessenverband auftretenden Beamtentums sich einfügt in die "adäquaten Zuordnungen und Bindungen" [2] des Gemeinwesens, bzw. solange die besondere Balance zwischen Allgemeinwohl und Einzelinteresse einigermaßen erhalten bleibt.

Schließlich gilt es, die aus der politischen Immunität und Sterilität zu befreiende Beamtenschaft nicht wiederum durch das Gebot der Gewaltenteilung g e r a d e a n d e r S t e l l e zu binden, die das Beamtentum am geeignetsten aus seiner politisch passiven Neutralität herausführen kann: an der Tätigkeit des B e a m t e n a b g e o r d n e t e n. Seine Existenz mag unter dem Gesichtspunkt der Gefahr einer abgeschlossenen, priviligierten Schicht, die gerade w e g e n eines gezüchteten unpolitischen Institutionsdenkens ebenso zum Gefahrenherd für den lebendigen pluralistischen Staat werden könnte [3], wie umgekehrt ein parteipolitisches Beamtentum, gleichsam als das korrigierende, ausgleichende Ventil zwischen Parlament und Exekutive gewertet werden. Das pauschale, unter dem Aspekt der modernen Interpretation falsch zitierte Argument der Gewaltenteilung sollte darum bei der Schaffung eines bayerischen Rechtsstellungsgesetzes nicht von vornherein die Möglichkeit versperren, eine d i f f e r e n z i e r t e Lösung des Problems zu wählen (wie z.B. die Konstruktion des 'Ruhestandsbeamten' einer derartigen Lösung entspricht).

Bei der Frage nach Vereinbarkeit von Amt und Mandat kann das Gewaltenteilungspostulat nur noch gleichrangigen [4] Wert neben allen anderen Argumenten für

---

1) Vgl. zum Problem der Interessenvertretung des Beamtentums K. Sontheimer, Staatsidee a.a.O. S. 60 ff., 63 ff.

2) Vgl. oben S. 140.

3) Vgl. S. 165 ff.

4) Vgl. O. Küster, Das Gewaltenproblem a.a.O. S. 413.

und wider die Inkompatibilität besitzen, denn - wie gezeigt - ist das Beamtentum aus dem eindeutigen Bezugssystem der klassischen Gewaltenteilungslehre herausgenommen und in das vielschichtige, "bewußt komplizierte" [1] Staatsgebilde eingeordnet. Die Existenz des Beamtenabgeordneten entspricht diesem System unter der Voraussetzung, daß seine Rechtsstellung die Erfordernisse praktisch-politischer Gesichtspunkte, gemessen an den behandelten wie noch folgenden Argumenten, erfüllt. Unter bestimmten Prämissen braucht der deutsche Parlamentarismus durch die Existenz des Beamtenabgeordneten nicht notwendigerweise "verwässert und verbogen" [2] zu werden.

2. BEAMTENABGEORDNETE UND ÄMTERPATRONAGE

Das Problem der Ämterpatronage berührt in erster Linie die Stellung des gesamten Berufsbeamtentums zum Parteienwesen. So wenig man auf diesem Sektor die Augen vor den aus der Ämterpatronage erwachsenden Gefahren verschließen sollte [3], so sehr muß doch mit Thomas Ellwein [4] darauf hingewiesen wer-

---

1) E. Fraenkel, Das amerikanische Regierungssystem, S. 346.

2) C. Loewenstein, Verfassungslehre, S. 194.

3) Dieses Problem untersucht eingehend Th. Eschenburg, Der Beamte in Partei und Parlament, a.a.O. passim; ders., Die Möglichkeiten der parteipolitischen Neutralisierung des Beamtentums, a.a.O. passim; ders., Ämterpatronage, Mannheimer Hefte, 1960, Nr. 3 S. 18-33; ders., Staat und Gesellschaft in Deutschland, S. 706 ff.

4) In: Das Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, 1. Aufl. 1963, S. 219 f.; Ellwein führt dazu aus: "Um zu einem sachlich vertretbaren Ergebnis zu gelangen, wäre es nicht nur nötig zu wissen, wieviele Beamte dieser oder jener Konfession und Partei angehören und welche mit einem an ihrem Amt interessierten Verband gebunden sind, man müßte auch unterscheiden können, welche von diesen Beamten tatsächliche Konsequenzen aus ihrer Zugehörigkeit ziehen, also ihre Kirche in deren Einflußstreben stützen, Parteifreunden helfen, die Richtlinien der Partei - soweit vorhanden - gewissermaßen als Ideologie der Tätigkeit zugrunde legen oder die Parteiführer informieren, die Verbände unterrichten oder deren grundlegende Vorstellungen in einer sichtbaren Weise im Amt zu verwirklichen trachten. Da solche präzise Unterscheidung nicht möglich ist, kommt es ganz unvermeidlich zu Pauschalurteilen, die außer acht lassen, daß jeweils nur ein kleiner Teil des öffentlichen Dienstes betroffen ist. Auch viele Reformvorschläge haben etwas Gewaltsames an sich". Ellwein (a.a.O. Anm. 35) weist in diesem Zusammenhang auf das "oft zu Unrecht" zitierte "spoilsystem" in den USA hin.

den, daß das Moment der Überbewertung des Patronagewesens ebenfalls berücksichtigt werden sollte.

Im Hinblick auf die exponierte Stellung des Beamtenabgeordneten wird nicht verkannt, daß über ihn ein möglicherweise schädlicher Einfluß in seine Beamtentätigkeit und in die Verwaltung allgemein eindringen kann, der der Gesamtrichtung der Verwaltungsbürokratie widerspricht. Diese hypothetische Gefahr läßt sich jedoch bei jedem parteipolitisch tätigen Beamten konstruieren. Wenn dennoch dem Beamtenabgeordneten weniger Verantwortungs- und Fingerspitzengefühl zugetraut wird, das politische Mandat von objektiver Amtsführung zu trennen, als dies in der parlamentarischen Geschichte Bayerns bis heute vielfach bewiesen wurde, so mögen jene Befürchtungen wenigstens teilweise durch die Einführung der parlamentarischen Ruhestandsbeamten verringert werden. Es ist daher allenfalls einzusehen, den Beamtenabgeordneten für die Zeit seiner parlamentarischen Tätigkeit aus dem aktiven Dienst in der Verwaltung zu entlassen, jedoch widerspräche es dem Erfordernis eines politisch zu aktivierenden Berufsbeamtentums, deren Exponenten "durch Entlassung aus dem Amt unter Fortfall aller aus dem Dienstverhältnis entstandenen Rechte" [1] auf "kaltem Wege" zum Verzicht auf die parlamentarische Kandidatur zu zwingen.

3. DIE PARLAMENTARISCHE KONTROLLE ÜBER DIE EXEKUTIVE UND DIE 'DIENSTHERRN-ABHÄNGIGKEIT'

Es wird vorgebracht, die in einer parlamentarischen Demokratie notwendige Kontrolle der Exekutive durch das Parlament werde durch die Existenz der Beamtenabgeordneten ernsthaft in Frage gestellt [2]. Denn diese Kontrolle könne nur erfolgen, wenn der Kontrollierende unabhängig vom Kontrollierten und nicht mit ihm identisch sei.

Unbeschadet des Grundtatbestandes, daß die Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Exekutive nicht geleugnet werden darf, muß doch in Frage gestellt werden, ob denn die Beamtenabgeordneten insgesamt diese Funktion wirklich boykottieren, oder ob nicht vielmehr gerade w e g e n ihrer Zugehörigkeit zu einer Partei (Regierungspartei oder Opposition) einerseits und w e g e n ihres kritischen Sachverstandes andererseits sie diese Aufgabe besser erfüllen können als andere Abgeordnete. Wer wäre besser geeignet, den 'nervus rerum' des parlamentarischen Kontrollkomplexes, den Haushaltsplan, sorgfältiger zu durchleuchten, als ein Fachbeamter als Parlamentarier? Gut orientierte Beamtenabgeordnete werden der in Ausschüssen häufig zu Rate gezogenen Ministerialbürokratie ein wesentliches

---

1) Th. Eschenburg, Der Beamte in Partei, a.a.O. S. 184.

2) Vgl. statt aller Th. Eschenburg, a.a.O. S. 82 f.

Gegengewicht bilden und durch entsprechendes Fragerecht den Gesetzesberatungen einen fruchtbaren Verlauf sichern. Im übrigen hat das Argument der mangelnden Kontrollmöglichkeit kaum noch Gewicht angesichts der heute viel stärker im außerparlamentarischen Raum geübten Kritik der öffentlichen Meinung.

Schließlich muß an dieser Stelle auf den Gesichtspunkt der möglichen "Dienstherrn-Abhängigkeit" hingewiesen werden. Danach könnte der Fall eintreten, daß ein Beamtenabgeordneter als psychologisch vorbelastet gilt, wenn er in politischen Fragen auf parlamentarischer Ebene anderer Meinung ist als sein oberster Dienstherr in der Exekutive. Hier bedarf es einer kurzen empirischen Analyse der soziologisch-beruflichen und parteipolitischen Zusammensetzung der bayerischen Beamtenabgeordneten, um an einem Beispiel ein mögliches Pauschalurteil zu revidieren.

Von den 70 insgesamt gezählten Beamtenabgeordneten im Bayerischen Landtag der 5. Legislaturperiode [1] sind es nur 8 Beamte, die als Regierungsräte oder -amtmänner, bzw. als Staatsanwalt der unmittelbaren Weisungsbefugnis der Landesregierung unterstehen. Davon gehören 6 Beamte der CSU-Fraktion als Regierungspartei an [2]. Weitere 9 Beamtenabgeordnete aus dem Lehrberuf sind in dieser Hinsicht nur formal hinzuzurechnen, da bei ihnen grundsätzlich mangels Exekutivaufgaben echte Konfliktsituationen gegenüber der Regierung unwahrscheinlich erscheinen. 5 Beamtenabgeordnete sind Staatsbeamte, die nur mittelbar der Staatsregierung gegenüber verantwortlich sind. Bei ihnen ist eine politische Konfliktsituation schon wegen ihrer Aufgabenstellung praktisch undenkbar und wäre nur theoretisch zu konstruieren. Bei den weiteren 15 Kommunalbeamten könnten sich zwar theoretisch Möglichkeiten des politischen Konflikts mit ihren Dienstherren ergeben; doch hier wirkt das Regulativ der jeweiligen Amtsstellung, wenn man an die Eingriffsmöglichkeit der Dienstherren denken will: der effektive Sachbereich des jeweiligen Amtsinhabers variiert, und danach bemißt sich das Interesse für derartige Eingriffe "von oben".

Die übrigen Beamtenabgeordneten gehören entweder Behörden an, die dem Bund unterstehen (6), oder aber sie bringen gemäß ihrer Stellung "von Haus aus" die notwendige sachliche und persönliche Unabhängigkeit mit (23 Landräte, 3 berufsmäßige Bürgermeister und 1 Richter), so daß ein Konflikt mit dem Dienstherrn praktisch entfallen muß.

Sollten dennoch vereinzelt Konfliktsituationen aufkommen, bedarf es auch hier des Hinweises auf die Persönlichkeit des einzelnen, um unter Einsatz eigenen Mutes und eigener Zivilcourage der Position des Abgeordneten gerecht zu werden. Der "Mann auf der Straße" wird sich im bayerischen Parlamentsleben,

---

1) Vgl. Schaubild S. 114, 115.

2) Vgl. Aufstellung S. 115, 116.

auch in den öffentlichen (!) Ausschußsitzungen [1] davon überzeugen können, daß Beamtenabgeordnete ebensowenig "ein Blatt vor den Mund nehmen" [2], wie alle anderen Abgeordneten, wenn es darum geht, gegen die Regierungspolitik Stellung beziehen zu müssen.
Dennoch soll nicht verkannt werden, daß der - psychologisch erklärbare - Faktor der Befangenheit zum mindesten für den Augenblick ausgeräumt werden kann, wenn ein Rechtsstellungsgesetz vorsieht, den Beamtenabgeordneten während seiner Tätigkeit im Parlament von dem aktiven Dienst zu entbinden.

4. WEITERE FOLGEN DER DOPPELFUNKTION

Neben den bisher erörterten Gesichtspunkten zur Frage der parlamentarischen Beamteninkompatibilität sind die folgenden Aspekte [3] nicht minder von Bedeutung. Von ihrer Bewertung und Durchschlagskraft hängt weitgehend die Berechtigung und der sachliche Umfang eines Rechtsstellungsgesetzes für Beamtenabgeordnete ab.

a) Pflichtenhäufung

Die Gegner der Vereinbarkeit von Amt und Mandat weisen zu Recht darauf hin, daß neben einer intensiven und erfolgreichen Parlamentsarbeit nicht auch noch der eigene Beruf wirksam ausgeübt werden könne. Dies gälte vor allem für den Beamten, der schon von Amts wegen zur vollen Dienst- und Pflichterfüllung in seiner Behörde herangezogen werde [4]. In der Tat nimmt der heutige Parlamentsbetrieb, angefangen bei der Öffentlichkeitsarbeit, wie z.B. der Betreuung des eigenen Wahlkreises, über die Ausschuß- und Fraktionssitzungen bis zu den Plenarsitzungen, die Abgeordneten voll in Anspruch. Es hieße den Beamten überfordern, wenn man von ihm verlangen würde, mit der gleichen Intensität seine

---

1) Vgl. dazu Th. Eschenburg, Der Beamte a.a.O. S. 83; bis auf Bayern tagen die Ausschüsse der übrigen Bundesländerparlamente nicht öffentlich. Es wäre zu wünschen, dem bayerischen Beispiel zu folgen; vgl. § 32 GeschO f.d. BayLT v. 13.12.1954 (abgedr.i. Hdb.d.BayLT 1962, S. 152); vgl. auch Art. 22 Abs. 1 BV.

2) Vgl. S. 123 f.; ferner Th. Eschenburg, Der Beamte a.a.O. S. 79.

3) Die Reihenfolge entspricht aufbautechnischen Gesichtspunkten und ist unabhängig von ihrer inhaltlichen Bedeutung gewählt.

4) Vgl. Art. 2,62 BayBeamtenG (i.d.F. v. 30. Okt. 1962 - GVBl. S. 291, Neufassung des BayBG v. 18.7.1960 - GVBl. S. 161).

Dienstpflichten wahrzunehmen [1]. Dieser Tatsache kommt die Entbindung des Beamtenabgeordneten vom aktiven Dienst in dem bayerischen Rechtsstellungsgesetz [2] entgegen.

b) "Doppelbesoldung" und finanzielle Unabhängigkeit

Weitaus umstrittener - weil den "nervus rerum" betreffend - ist das Argument der sogenannten "Doppelbesoldung". Es wird behauptet, der bayerische Beamtenabgeordnete stünde finanziell günstiger als seine Kollegen im Landtag, da er einerseits seine vollen Dienstbezüge erhält und zudem in seiner Eigenschaft als Abgeordneter die Diätenbezüge empfängt [3]. Es ist verständlich, wenn Abgeordnete, vor allem aus freien Berufen, argumentieren, daß sie gegenüber den Beamten nicht nur keine regelmäßigen Einnahmen aus ihrer Privattätigkeit erwarten dürfen, sondern darüberhinaus auch noch einen Substanzverlust ihrer beruflichen Existenz zu gegenwärtigen haben, der den Beamten nach der gesetzlichen Regelung nicht drohen könne [4]. Beamtenabgeordnete müßten, da sie nicht gleichzeitig beide Funktionen effektiv wahrnehmen könnten, finanzielle Abstriche ihrer

---

1) Ausnahmefälle bestätigen die Regel: Dem Verfasser sind Beamtenabgeordnete bekannt, die sich auf Grund ihrer beruflichen Position und ihres besonderen "Organisationstalents" beide Tätigkeiten gleichzeitig auszuüben in der Lage fühlen.

2) Vgl. z. Zt. (1.1.1966) die vorliegenden Gesetzesentwürfe; Anhang.

3) Die bis vor kurzem noch durchschnittlich bis zu DM 2.000,-- betragen konnten; vgl. Art. 31 BV, Art. 1 Abs. 2 AufwandsentschädigungsG d. BayLT i.d.F. v. 4.12.1961; 3. Ändergs.-u. Erg.G v. 11.7.1958 § 1 Ziff.1 (GVBl. S. 160); Ausführgsbest. zu Art. 1 Abs. 3 BayAufw.Entsch.G v. 12.4.1962; nach dem Stand v. 1.10.1964 erhielt der bayerische Abgeordnete einen Grundbetrag von DM 776,-- plus eine Pauschale von DM 750,--; ferner erhielt er pro Sitzung (Ausschüsse und Fraktions-Arbeitskreise) DM 40,--, d.h. also durchschnittlich pro Monat DM 640,--, die Diäten sind steuerfrei; Unter Hinzuberechnung der Entfernungspauschale konnte ein Abgeordneter günstigstenfalls bis zu DM 2.800,-- beziehen (vgl. auch Münchener Merkur v. 30.10./1.11.1965 Nr. 260/261). Die neue Regelung v. 23.12.1965 (Gesetz über die Entschädigung der Abgeordneten im BayLT) - GVBl 1965, S. 358 - sieht nur Pauschalbeträge vor; Begründung: "Straffung der Parlamentsarbeit".

4) Sowohl die geltenden Beamtengesetze als auch die Entwürfe zu einem Rechtsstellungsgesetz sehen vor, daß der Beamte im gleichen Dienstgrad eine gleichwertige Position zurückerhält, die er bei Annahme des Mandats bekleidete (einschließlich Beförderung).

Dienstbezüge hinnehmen [1]. Die Beamtenabgeordneten werden sich dieser Argumentation kaum verschließen können, vor allem dann nicht, sobald das Rechtsstellungsgesetz die aktive Betätigung im Dienst verbietet, die Dienstbezüge jedoch in gewissem Umfang auch weiterhin garantiert bleiben.
Demgegenüber schlägt auch die Gegendarstellung nur zum Teil durch, daß nämlich die Diäten zum großen Teil die notwendigen Aufwandskosten und Auslagen decken.
Eine "erweiterte" Inkompatibilität, d.h. eine Inkompatibilität unter Einschluß der Aberkennung der Dienstrechte oder Wiederübernahmepflicht nach Ablauf der Mandatur, einschließlich des Verlustes der Dienstbezüge, sollte deshalb jedoch nicht gefordert werden, denn es wäre in der Tat unbillig zu erwarten, daß der Beamtenabgeordnete von den Diäten sich und seine Familie unterhalten müßte.

Andererseits ist es in Kreisen der Beamtenabgeordneten ein offenes Geheimnis, daß die vorgeschlagene finanzielle Ruhestandsregelung besonders attraktiv erscheinen wird, da die Höhe des Ruhegehalts in jedem Fall zwei Drittel der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge - unter Umständen unter Berücksichtigung einer Ausgleichszulage - [2] betragen soll. Der FDP-Vorschlag, der "mindestens Fünfzig vom Hundert der Dienstbezüge des von ihnen (den Beamten, d.Verf.) bisher bekleideten Amtes" [3] vorsah, wäre für den Beamtenabgeordneten nicht so vorteilhaft ausgefallen. Jedenfalls bleibt dem Beamtenabgeordneten eine weitgehend wirtschaftliche Unabhängigkeit, die "aber die Plattform für den Mut zum politischen Handeln frei von allen Bindungen an einen Gruppenegoismus" [4] bieten kann.
Diesem Argument steht freilich die Furcht vor einem "Berufspolitiker" entgegen, d.h. vor einem Politiker, der sich außer mit den Parlamentsgeschäften nicht mehr mit dem "Leben" im Alltag verbunden fühlt.
Dem ist entgegenzuhalten, daß ein wahrer Politiker nur dann im Parlament bestehen kann, wenn er die Kontaktmöglichkeiten zu und das Gespür für Öffentlichkeit und Wählerwillen nicht verliert. Diesen Sinn für Realitäten wird er pflegen müssen, ohne Rücksicht auf seine finanzielle Position. Dies aber wird ihm ungleich leichter fallen bei entsprechender finanzieller Unabhängigkeit. Seine materielle Besserstellung wird zugleich Verpflichtung gegenüber der Allgemeinheit sein, das parlamentarische Mandat mit dem erwarteten Verantwortungsbewußtsein auszuüben.

---

1) Vgl. auch Th. Eschenburg, Der Beamte, a.a.O. S. 103, der von begehrenswerten "Pfründen" spricht, die das parlamentarische Mandat für Beamte reizvoller erscheinen lasse als für andere Berufsgruppen.
2) Vgl. Entw. Art. 2 Abs. 2, Beil.Nr. 2307, Anhang.
3) Art. 3 Abs. 2 Beil.Nr. 822, Anhang.
4) Ekkehard Geib, Diskussionsbeitrag in: Die politischen Pflichten und Rechte (Deutsches Berufsbeamtentum, H. 4), a.a.O. S. 78.

c) Stellvertreterkosten

Eng verbunden mit dem vorigen Argument der finanziellen "Doppelbesoldung" ist der Gesichtspunkt der entstehenden Stellvertreterkosten.
Es hat sich die Usance herausgebildet [1], die durch die notwendige parlamentarische Tätigkeit des Beamtenabgeordneten vakant gewordene Dienststelle durch einen Stellvertreter zu besetzen, ohne daß die Etatstelle aufgehoben wird [2].

Eine derartige Mehrbelastung des Staatshaushaltes wird bei der Festsetzung der Ruhestandsbezüge zwar nur geringfügig korrigiert; sie ist jedoch ein Preis, der im Hinblick auf die zu bewahrende Stellung des Beamtenabgeordneten gezahlt werden muß.

d) Das Karriere-Denken

Es wird behauptet, die Doppelstellung begünstigt das Fortkommen der Beamten außerhalb der sonst üblichen Bahnen der fachlichen Qualifikation sowie der Anciennität, der "Ochsentour" [3].
Das Wissen um diese Möglichkeit ließe viele Beamte die Stellung des Beamtenabgeordneten als besonders wünschenswert erscheinen.
Dieser Argumentation steht die Behauptung gegenüber, die unter Umständen langjährige Abwesenheit aus dem aktiven Dienst verhindere geradezu einen normalerweise schneller vorangegangenen Aufstieg [4]. Die finanzielle Regelung des Rechtsstellungsgesetzes würde zudem viele jüngere Beamte davon abhalten, für ein Mandat zu kandidieren.
Beide Ansichten schließen sich nicht aus. Beide Konsequenzen können an dieser Stelle wie auch sonst eintreten. Sie gehören ebenso in das Bild des vielfältigen

---

1) die im übrigen schon im vorigen Jahrhundert bekannt war; vgl. S. 89 f., sowie im preußischen AH, Entw. d. Graf zu Lippe § 3, Drucks. 1863, Bd. I Nr. 8, StenB PreußAH Bd. III, Anl. Nr. 6, S. 6.

2) Vgl. Th. Eschenburg, a.a.O. S. 129.

3) Vgl. dazu Th. Eschenburg, Der Beamte, a.a.O. S. 81, S. 94, 103.

4) Vgl. BayLT Prot. BA 1965, 96.-103. Sitzg. passim; BaySenat Prot. RVA 1964, Sitzg. v. 16. Dez. 1964 passim; Auf Grund eines Fragebogens (vgl. Anlage, Anhang S. 94 ff.) hat der weitaus überwiegende Teil der Befragten auf den Punkt 7 mit "weder noch" geantwortet. Zwei Beamtenabgeordnete mußten berufliche Nachteile in Kauf nehmen (unterbliebene Beförderung), zwei Beamtenabgeordnete versprachen sich durch ihre parlamentarische Arbeit in beruflicher Hinsicht einen "erweiterten Aktionsradius" (was immer man darunter verstehen mag).

Konkurrenzstrebens im Leben wie andere Erscheinungen, die man unter den Stichworten 'Patronage', 'Nepotismus' oder 'Beziehungen' zu nennen pflegt. Jedenfalls sind diese Argumente nicht geeignet, die Daseinsberechtigung der Beamtenabgeordneten ernsthaft in Frage zu stellen.

5. SACHKUNDE UND ERFAHRUNG

Der in der Geschichte der Beamtenabgeordneten unzählige Male wiederholten Meinung, das Parlament könne auf qualifizierte Fachbeamte nicht verzichten [1], mag mit dem Hinweis auf den im angloamerikanischen Parlamentarismus gut funktionierenden Gesetzgebungs-Hilfsdienst (Legislative Reference Service) wenigstens teilweise entgegengetreten werden [2].

In der Tat versucht man auf der Bundesebene, eine derartige Institution über den bestehenden parlamentarischen Hilfsdienst hinaus auszubauen. Im Bayerischen Landtag wie, soweit bekannt, auch in den meisten Bundesländern, fehlt zur Zeit noch eine derartige wertvolle Einrichtung. Auf die Sachkunde der im Parlament vertretenen Beamten ist daher zur Stunde noch nicht zu verzichten.

Und selbst dann, wenn ein mit "neutralen" Fachbeamten und Wissenschaftlern ausgestatteter parlamentarischer Hilfsdienst vorhanden wäre, könnte eine Legislative gegenüber dem ständig wachsenden Verwaltungsvolumen die komplizierten Gesetzesmaterien ohne geschulte Beamtenabgeordnete kaum in gleicher Intensität bewältigen [3]. Diese Tatsache hat dann auch dazu gedient, den Gegnern der Ruhestandsbeamten-Regelung im Rechtsstellungsgesetz das Argument zu liefern, ein Ruhestandsbeamter könne von Haus aus gar nicht mehr die Qualifikation besitzen, die ein aktiver Beamter mitbrachte. Demgegenüber ist einzuwenden, daß das Schwergewicht doch wohl zunächst in der fachlichen Ausbildung des Beamten, sowie in seiner bis zum Zeitpunkt der Kandidatur gesammelten praktischen Erfahrung liegt, wogegen der etwaige Verlust weiterer Erfahrungen während seiner Mandatur keine entsprechende Rolle spielen dürfte.

---

1) Vgl. statt aller Th. Eschenburg, Der Beamte, a.a.O. S. 146; vgl. ferner oben S. 59, 62, 123 f.

2) Vgl. Kleinrahm, Gesetzgebungshilfsdienst für deutsche Parlamente, in: AöR Bd. 79, S. 137 ff.

3) Man braucht deshalb noch gar nicht so weit zu gehen wie H.J. Varain (Parteien und Verbände, a.a.O. S. 325 f. oder der von ihm zitierte Henry W. Ehrmann (Les Groupes d'Intérêt et la Bureaucratie dans les Démocraties Occidentales, in: Revue Française de Science Politique, 1961, S. 541), die behaupten, die übrigen Abgeordneten ühren sich ihren Beamtenabgeordneten unterlegen.

6. GESETZESKOMPETENZ IN EIGENER SACHE

Auch das häufig erwähnte Vorbringen, die im Parlament vertretenen Beamten seien in der Lage, ihre eigenen Gesetze zu beschließen, entbehrt an Durchschlagskraft. Denn jede im Parlament vertretene Interessengruppe, seien es die Landwirtschafts- oder Gewerkschaftsgruppen, die Arbeitgeber- oder andere Interessenverbände, wird durch Abgeordnete mittelbar oder unmittelbar die Gesetzesausgestaltung beeinflussen können. Es hieße das Solidaritätsgefühl überschätzen, wenn man unter Bezug auf den Beamtenberuf oder das Standesbewußtsein dabei die mannigfaltigen soziologisch-beruflichen und parteipolitischen Strukturunterschiede des im Parlament vertretenen Beamtentums übersehen wollte. Es gibt heute - wenn sie überhaupt je bestanden hat - keine "Beamtenfraktion" mehr, die als geschlossene Machtgruppe "ihre eigenen" Gesetze beschließt.
Die Erfahrung dürfte bewiesen haben, daß die unter dem Aspekt der 'Gesetzeskompetenz in eigener Sache' behandelten Gesetzesmaterien, wie z.B. die Beamtenbesoldung, grundsätzlich mit der notwendigen Sorgfalt und Verantwortung, aber auch unter dem entsprechenden Gegengewicht anderer Interessengruppen, beraten worden sind.
Wenn schließlich andere Gesetze zwar von einzelnen Beamtenabgeordneten miterarbeitet und beschlossen werden, und später auch der Vollzug im Einzelfall dem betreffenden, nunmehr reaktivierten Beamten obliegt, erscheint es angesichts des komplizierten, von parteipolitischen und technischen Komponenten abhängigen Gesetzgebungsprozesses einerseits und der detaillierten Ausführungsmodalitäten andererseits wenig real, hier von einer echten "Gefahr" zu sprechen.

7. DER PERSONELLE GELTUNGSBEREICH DES RECHTSSTELLUNGSGESETZES - FORMELLE RECHTSLAGE UND POLITISCH-SOZIOLOGISCHE WIRKLICHKEIT -

Anläßlich der Beratungen zum bayerischen Rechtsstellungsgesetz haben sich zur Frage des einzubeziehenden Personenkreises [1] vornehmlich drei Komplexe heraus-

---

1) In dieser Studie wird von der Streitfrage um die Unvereinbarkeit des Amtes eines Gemeinde- oder Kreisrates mit der aktiven Tätigkeit in der Gemeinde abgesehen (vgl. dazu: Die Inkompatibilität in Bayern - Untersuchungen über die Frage der Unvereinbarkeit des Amtes eines Gemeinderates mit der aktiven Tätigkeit in der Gemeinde oder einer Aufsichtsbehörde, Verf.: Johannes Köhler, in: Studieninstitut für angewandte Haushalts- und Steuerpolitik e.V. München 1964). Während die CSU fordert, die Inkompatibilität auch auf dieser Ebene durchzuführen, entgegnet die SPD, daß

gebildet: Die Einbeziehung der Minister und Staatssekretäre (a), die Einbeziehung der Bundesbeamten (b) und die Einbeziehung der kommunalen Wahlbeamten auf Zeit (c).

Wenn auch die umfassende Problematik der politischen Beamten in diesem Zusammenhang ausgeklammert bleiben soll, so ist doch auf die in Bayern anzutreffenden Verhältnisse kurz einzugehen.

a) Minister-Inkompatibilität

Kein Gesetzesentwurf zu einem bayerischen Rechtsstellungsgesetz sah die Einbeziehung der Minister unter die Rechtsstellungsgesetzgebung vor [1]. Man war sich mit Recht darüber einig, daß die "Minister-Abgeordneten" unter dem Gesichts-

---

Fortsetzung der Fußnote 1) von Seite 178

aus praktischen Erwägungen personeller und finanzieller Art besonders in kleinen Gemeinden die Durchführung der Inkompatibilität nicht möglich sei. Mit Rücksicht auf die erwiesenen Unzuträglichkeiten wird man jedoch trotz dieser Einwendungen - so berechtigt sie im Einzelfall auch sein mögen - eine gesetzliche Regelung treffen müssen.

Auch die Einbeziehung des Bayerischen Senats wurde durch die ersten Gesetzentwürfe der SPD (Beil.Nr. 2038) und FDP (Beil.Nr. 822) empfohlen. Während der Beratungen wurde jedoch mit Recht erkannt, daß der Senat zwar eine 'Zweite Kammer' des bayerischen parlamentarischen Systems ist und somit ein Mitwirkungsrecht an der Gesetzgebung hat (vgl. Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher, Komm. Art. 34 BV, Rdnr. 2; ferner BayLT Prot. BA, 94. Sitzg. v. 25.10.1965, S. 18; Gutachten Dr. Meinzold, BaySenat, Dez. 1964, Anl.Nr. 155, a.a.O. S. 5), er jedoch keine gewählte Volksvertretung i.S. v. Art. 5 Abs. 1 BV sei, was sich aus Art. 35, 36 BV ergibt. Dem Gutachten Dr. Meinzold ist zuzustimmen, wenn aus dieser Tatsache gefolgert wird, daß im Hinblick auf Art. 137 GG und § 33 BRRG nur diejenigen Beamten unter ein Rechtsstellungsgesetz fallen können, die durch eine Wahl zum Mitglied der Volksvertretung seines Landes oder einer Vertreterkörperschaft seines Dienstherrn geworden sind. In der Fassung des vom Beamtenrechtsausschuß nach zweiter Lesung gebilligten Entwurfs (vgl. Anlage, Anhang Beil.Nr. 2307) ist daher (wie auch in den CSU-Entwürfen Beil.Nr. 2034 und 2126) der Bayerische Senat auch nicht mehr enthalten.

1) Bis auf einen Antrag der Bayern-Partei v. 3.11.1965, der während der Beratungen im Ausschuß für Fragen des Beamtenrechts und der Besoldung eingebracht, aber abgelehnt wurde, vgl. BayLT Prot. BA 1965, 103. Sitzg., S. 1 ff.

punkt der strengen Gewaltenteilung eine Doppelstellung bekleiden, als in der Person eines Ministers einerseits die obersten Funktionen der Exekutive und andererseits die Abgeordnetenfunktion der Legislative vereinigt sind [1]. Zwar werden die Minister in Bayern nicht gewählt, sondern vom Ministerpräsidenten berufen (Artikel 45 BV), doch liegt diesem Akt der Berufung die tatsächliche Zu- und Übereinstimmung der Landtagsmehrheit, d.h. der Regierungspartei oder -koalition zugrunde. Die amtierenden Minister werden also von dem Willen der Regierungspartei "getragen". Insofern entspricht diese Doppelstellung dem Wesen der parlamentarischen Demokratie, und ein Durchbruch der klassischen Gewaltenteilung ist daher durchaus zu akzeptieren [2].

Aus dieser verfassungswirklichen und realpolitischen Erkenntnis wurde die Frage der Einbeziehung der Minister in das Rechtsstellungsgesetz nicht weiter ernstlich erwogen [3].

---

1) Es ist in Bayern die Regel, daß sich die Minister und Staatssekretäre aus Landtagsabgeordneten rekrutieren, braucht aber nicht immer der Fall zu sein, wie das bekannte Beispiel des ehemaligen Kultusministers Prof. Theodor Maunz beweist.

2) Vgl. auch oben S. 140 ff.; ferner Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher, Die Verfassung, Komm. a.a.O. Art. 45 Rdnr. 3.
Das Land Bremen z.B., das erst in das Vorstadium der Rechtsstellungsgesetzgebung eingetreten ist (vgl. oben S. 119 Anm. 3), hat die Minister-Inkompatibilität in seiner Verfassung wie folgt geregelt:
Art. 108: "(1) Die Senatsmitglieder (die Mitglieder der Landesregierung, d.Verf.) können nicht gleichzeitig der Bürgerschaft (dem Landtag, d.Verf.) angehören. (2) Ist ein Bürgerschaftsmitglied in den Senat gewählt und daraufhin gemäß Abs. 1 dieses Artikels aus der Bürgerschaft ausgetreten, so hat es, wenn es von dem Amt eines Senatsmitgliedes zurücktritt, das Recht, wieder in die Bürgerschaft als Mitglied einzutreten; wer an seiner Stelle aus der Bürgerschaft auszutreten hat, bestimmt das Wahlgesetz. Das gleiche gilt, wenn ein Senatsmitglied in die Bürgerschaft gewählt, aber mit Rücksicht auf diesen Artikel nicht eingetreten ist für den Fall seines späteren Rücktritts von dem Amt eines Senatsmitglieds".

3) Vgl. BayLT Prot. BA 1965, 95.-103. Sitzg. (Okt./Nov. 1965, passim. Darin finden sich Redewendungen, wie z.B.: "Es wäre zwar rechtlich zu begrüßen, aber politisch nicht durchführbar" etc.

b) Bundesbeamten-Inkompatibilität

Größere Schwierigkeiten bereitet das Problem, ob Bundesbeamte unter das Rechtsstellungsgesetz fallen sollten. Zur Zeit der Beratungen befanden sich nur sechs Bundesbeamte im Bayerischen Landtag, davon fünf bei der SPD und einer bei der CSU [1]. Emotionale oder parteipolitische Motive, wie sie zuweilen anläßlich der Beratungen über die Rechtsstellung der kommunalen Wahlbeamten auf Zeit auftraten, konnten daher von vornherein weitgehend ausgeschlossen bleiben [2]. So konzentrierte sich die Diskussion auf die rein juristische Problematik. Während auf der einen Seite argumentiert wurde, der bayerische Gesetzgeber sei bei der Behandlung der Rechtsstellungsgesetzgebung völlig frei, so daß auch die Einbeziehung der Bundesbeamten möglich sei, vertraten vor allem die Vertreter der Regierung [3] die Ansicht, der Eingriff in die Rechtsstellung der Bundesbeamten sei ausschließlich Sache des Bundes [4].

Die letztere Ansicht stützt sich auf die These, daß es sich bei der Lösung der Rechtsstellungsfragen um die Regelung der "Rechtsverhältnisse der im Dienste des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen" [5] handele, eine Regelung also, die der ausschließlichen Bundeskompetenz vorbehalten ist. Da mit dem Rechtsstellungsgesetz nicht nur die Wählbarkeit als solche, sondern die beamtenrechtlichen Folgen im Hinblick auf Ruhestands- und Versorgungsrecht geregelt würden, sei es ein Verstoß des Landesgesetzgebers gegen die ausschließliche Bundeskompetenz, wenn er die Bundesbeamten in das Gesetz miteinbezöge. Kein anderes Bundesland habe daher in ihren Rechtsstellungsgesetzen die Bundesbeamten genannt. Schließlich habe das Bundesverfassungsgericht in seinem sogenannten "Niedersachsen-Urteil" [6] darauf abgestellt, daß es im Hinblick auf den Artikel 137 GG auf eine vorliegende Interessenkollision ankommen müsse, um Beamte, die auf einer anderen als der Landesebene tätig seien, von der Rechtsstellungsgesetzgebung zu erfassen. Eine Interessenkollision sei jedoch nicht gegeben: Ein Bundesbeamter führe nur Bundesgesetze aus und be-

---

1) Vgl. S. 115.

2) Es ist sogar im Gegenteil festzustellen, daß die SPD-Fraktion als die fast ausschließlich betroffene Partei konsequent für die Einbeziehung der Bundesbeamten in das Rechtsstellungsgesetz eintrat (vgl. BayLT Prot. BA 1965, 95. Sitzg. v. 26. Okt. 1965, passim).

3) Als Sachverständige zugezogen (vgl. Art. 42 GeschO f. d. BayLT v. 13.12.1954, abgedr. i. Hdb. d. BayLT 1962, S. 158).

4) Vgl. BayLT Prot. BA 1965, 95. Sitzg. v. 26. Okt. 1965, S. 5 ff.

5) Art. 73 Ziff. 8 GG.

6) BVerfGE 18, 172 (183 f.).

schließe als Abgeordneter nur Landesgesetze [1].

Dieser Auffassung ist entgegenzuhalten:

Würde man bei der Beschränkung der Wählbarkeit lediglich auf den Dienstherrn der betroffenen Personengruppen abstellen, dann wäre in der Tat das Argument der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes zutreffend. Hingegen ist auch der Artikel 73 Nr. 8 GG innerhalb der Schranken anderer Verfassungsbestimmungen zu sehen [2], wie hier z.B. der Artikel 137 Abs. 1 GG eine derartige Schranke darstellt. Diese Bestimmung stellt auf das Wahlrecht ab, d.h. auf die Frage, ob die Wählbarkeit der Beamten zu einem Bundes- oder Landesparlament geregelt wird. Hier ist nun zu differenzieren: Die Zuständigkeit für die in den Bundestag gewählten Beamten hätte demnach der Bund, für die in den Landtag (bzw. Kreistage, Gemeinderäte etc.) gewählten Beamten das Land [3]. Nach Artikel 137 Abs. 1 GG kann die Wählbarkeit aller Beamten und Angestellten des öffentlichen Rechts, also nicht nur der des Landes und der Gemeinden, sondern auch der des Bundes durch Gesetz beschränkt werden [4].

Maunz-Dürig [5] gibt bei dieser Gegenüberstellung der Kompetenzen keiner Lösung den Vorzug, da die Materie "beiden Gesetzgebungsgebieten gleich nahe" ständen. Es heißt weiter: "Dazu kommt, daß auch die Interessenlage es verbietet, einseitig den einen oder anderen Gesichtspunkt zu betonen. Die Staaten als Dienstherrn ... haben ein legitimes Interesse daran, ihre Exekutive und Judikative vor einer Vermischung der Bundes- und Landeslegislative zu sichern; umgekehrt haben sie auch als Träger der Gesetzgebung ein Interesse daran, daß die beiden anderen Gewalten nicht in ihre Legislative übergreifen. Aus diesen Gründen sind die Wahlrechts- und die Beamten- (Richter-, Soldaten-, Dienst-)rechtskompetenzen zu kumulieren". Es könne nach Maunz-Dürig [6] bei der hier zusammentreffenden ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebung [7] auf die ausschließliche zurückgegriffen werden, "ohne damit der Befugnis mit dem geringeren Gewicht verlustig zu gehen" [8]. Da der Bund jedoch

---

1) Vgl. BayLT Prot.BA 1965, 95. Sitzg. a.a.O. S. 5 ff.

2) Giese-Schunck, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar 1960, S. 130.

3) Maunz-Dürig, Grundgesetz, Kommentar, München und Berlin 1964, Art. 137 Anm. 17 ff.

4) Maunz-Dürig, Komm. a.a.O. Art. 137 Rdnr. 9; so auch Gutachten Dr. Meinzold, BaySenat, Bericht des Rechts- und Verfassungsausschusses, Anlage 155, v. 7. Dez. 1964.

5) Maunz-Dürig, Komm. a.a.O. Art. 137 Rdnr. 19.

6) Maunz-Dürig, Komm. a.a.O. Art. 70 Rdnr. 8.

7) Maunz-Dürig, Komm. a.a.O. Art. 137 Rdnr. 22.

8) Maunz-Dürig, Komm. a.a.O. Art. 70 Rdnr. 8.

für seine Bundesbeamten, die in das Landesparlament gewählt werden, keine Regelung getroffen hat, wird dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit zur Gesetzgebung eröffnet [1]. Der Landesgesetzgeber sollte von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Ihm obliegt es zu bestimmen, wer unter welchen Voraussetzungen als Abgeordneter in den Landtag gewählt werden kann [2].

Dem steht auch nicht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entgegen. Es führt in seiner neuesten zu dieser Materie ergangenen Entscheidung [3] u.a. aus, daß sich Exekutive und Legislative nicht nur auf gleicher, sondern auch auf verschiedenen Ebenen gegenüberstehen könnten: "Dieser Umstand schließt die Möglichkeit eines Konflikts nicht aus. Art. 137 Abs. 1 GG ermächtigt den Gesetzgeber zur Beschrankung der Wählbarkeit eines Beamten auch dann, wenn Amt und Mandat auf verschiedenen Ebenen liegen, sofern die Gefahr einer Interessenkollision besteht" [4]. Eine Interessenkollision zwischen Bundes- und Landesebene sei nicht denkbar.

Es mag dahingestellt bleiben, ob sich nicht doch in Einzelfällen eine Interessenkollision ergeben könnte und ob nicht mittelbar aus dem Prinzip der Bundestreue [5] (und damit auch der Landestreue) Konfliktsituationen eintreten könnten. Es kann auch in Frage gestellt werden, ob die Begründung der Interessenkollision allein ausschlaggebend sein muß bei der Anwendbarkeit des Art. 137 GG. Das Bundesverfassungsgericht stellt hier zu einseitig auf den Grundsatz der Gewaltenteilung ab. Darauf kann es aber, wie gezeigt, alleine nicht ankommen. Die praktischen und politischen Gesichtspunkte, wie sie bereits herausgearbeitet worden sind, können auf die Bundesbeamten wenigstens teilweise angewendet werden. So spielen die Fragen der Pflichtenhaufung, der "Doppelbesoldung" und Stellvertreterkosten einerseits, die Sachkunde und Erfahrung andererseits als Realitäten auch bei den Bundesbeamten eine entsprechende Rolle.

So sehr auch die Tätigkeit aktiver Beamter im Parlament positiv beurteilt werden kann, so sehr sollte aus formellen und praktisch-politischen Gründen eine Gleichbehandlung der Bundesbeamten im Landtag angestrebt werden.

---

1) Vgl. Art. 70 GG.

2) Zu diesem Ergebnis auch zustimmend Abg. Dr. Bayerl, BayLT Prot. BA 1965, 95. Sitzg. v. 26. Okt. 1965, S. 9.

3) BVerfGE 18, 172 (184).

4) BVerfGE 18, 184.

5) Vgl. dazu BVerfGE 8, 122; 12, 205 (254); 14, 197 (215).

c) Die Einbeziehung der kommunalen Wahlbeamten auf Zeit

Kein Teilproblem des Rechtsstellungsgesetzes löste eine größere Kontroverse aus wie das der Frage, ob auch die kommunalen Wahlbeamten auf Zeit, d.h. also die Landräte [1] und beruflichen (ersten) Bürgermeister in das

---

1) Über den Ursprung der Bezeichnung "Landrat" vgl. Peter Pierer von Esch, Der Bayerische Landrat 1829-1848, Diss. Erlangen 1960; Conrad Bornhak, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte, Berlin 1903; Franz Gelpke, Die geschichtliche Entwicklung des Landratsamtes der preußischen Monarchie, Berlin 1902.
Der bayerische Landrat des 19. Jahrhunderts, ein "Kind der französischen Revolution" (Abg. v. Seuffert, BayLT StenB 1819 Bd. 4 S. 263) hat nichts mit dem heutigen Landrat gemein; der Landrat des 19. Jh. war die gewählte "oberste Repräsentation der ganzen Landschaft, eine Körperschaft mit dem Recht, bestimmte Angelegenheiten des Regierungsbezirks in Selbstverwaltung zu führen und den zentralen Staatsorganen von sich aus Wünsche und Anregungen zu geben", bzw. die Kompetenzen der Kreisregierungen einzuschränken (P. Pierer v. Esch, a.a.O. S. 1, 76); vgl. auch VO über die Einführung der Landräte in sämtlichen Kreisen des Königreichs Bayern, 1822, 2. Jan. (Reg. u. Intelligenz-Blatt f.d.Königreich Bayern 1822, Nr. 2 S. 10), ferner Gesetz die Einführung der Landräte betreffend, v. 23.8.1828 (GBl. 1828, S. 49 ff.). Demgegenüber kommt dem preußischen Landrat eine Bedeutung zu, die C. Bornhak, a.a.O. S. 394/395, wie folgt beschreibt: "Es lag im Zug der Politik des Fürsten Hardenberg, die einen absoluten Beamtenstaat zum Ziel hatte, daß damals der preußische Landrat seiner Doppelstellung als Vertreter der Kreisstände und als königlicher Verwaltungsbeamter entkleidet und ausschließlich zum Staatsbeamten, zum Träger der Selbstverwaltung geworden war".
Der bayerische Landrat des 19. Jh. ist in diesem Zusammenhang erwähnenswert, als in der Bayerischen Abgeordnetenkammer der 2. Wahlperiode von 1825 vier Landräte vertreten waren (vgl. o. S. 57). Mit dem Landratsgesetz von 1828 wurde die Wählbarkeit durch eine Inkompatibilitätsbestimmung (§ 11 Landratsgesetz GBl. S. 55) insofern eingeschränkt, als der Landrat mit seiner Wahl in die Abgeordnetenkammer seinen Landratsposten verlor. Daher erscheinen nach 1828 in der Berufszusammenstellung (S. 55) keine Landräte mehr. Erst im Jahre 1852 wurde ein neues Landratsgesetz erlassen (Gesetz vom 28. Mai 1852 - GBl. S. 245 ff.). Es blieb bemerkenswerterweise ohne wesentliche Änderungen bis zum Ende der Monarchie inkraft (Abg. Fuchs - BayLT StenB 1897/98 Bd. 12 S. 644; ein

Rechtsstellungsgesetz einbezogen werden sollten.
Hier überwogen - im Gegensatz zum Komplex der Bundesbeamten - die pragmatisch-politischen und auch emotionalen Gegensätze. Die rechtliche Zulässigkeit der Einbeziehung der kommunalen Wahlbeamten auf Zeit in das Rechtsstellungsgesetz unterliegt keinem Zweifel [1], wie dies auch durch das "Niedersachsen"-Urteil" des Bundesverfassungsgerichts hinlänglich bestätigt wurde.

Fortsetzung der Fußnote 1) von Seite 184
Gesetz, welches "unzweifelhaft zu den volkstümlichsten Schöpfungen der bayerischen Gesetzgebung gehörte". In Art. 9 des Landratsgesetzes von 1852 wurde die Inkompatibilitätsbestimmung wie folgt übernommen: "Die Mitglieder der beiden Kammern des Landtages können, solange diese ihre Eigenschaft verfassungsmäßig dauert, nicht zugleich Mitglieder des Landrates sein". (Die Bezeichnung "Landrat" bezog sich zugleich auf die Institution, die Körperschaft; d.Verf.).
"Wird ein Mitglied des Landrates in eine der beiden Kammern des Landtages berufen, so hört dasselbe mit der Annahme der Stelle im Landtage auf, Mitglied des Landrates zu sein".
Die Position des Landrats im 19. Jh. kann etwa mit der Stellung eines Bezirkstagsabgeordneten und der Landrat als Körperschaft mit dem heutigen Bezirkstag verglichen werden (vgl. P. Pierer v. Esch, a.a.O. S. 76).

Über die Aufgaben des heutigen Landrats vgl. z.B. Max Josef Fischer, Die Doppelstellung des bayerischen Landrats unter besonderer Berücksichtigung der Frage, wer für seine Amtspflichtverletzungen haftet, Diss. München 1952 (Dr. Fischer ist heute Landrat und Abgeordneter des BayLT); ferner Christoph Masson, Bayerische Kommunalgesetze, Kommentar, München 1961, Art. 31 LKrO, Anm. 1: "Er nimmt als Vorsitzender des Kreistages und seiner Ausschüsse (Art. 24 Abs. 27 Abs. 1, 29 Abs. 1 S. 2 LKrO) und als leitender Beamter der kommunalen wie auch der staatlichen Verwaltung im Landkreis (Art. 34-37) eine beherrschende Stellung ein". Während der Landrat in Bayern von 1938 bis 1952 ein auf Lebenszeit ernannter Staatsbeamter des höheren Verwaltungsdienstes war, "hält die bayerische Landkreisordnung von 1952 an der nach dem Zusammenbruch eingeführten Bestellung des Landrats als Beamter des Landkreises (kommunaler Wahlbeamter) fest. Im Gegensatz zu der in den ersten Nachkriegsjahren getroffenen Regelung wird der Landrat seit 1952 nicht mehr vom Kreistag, sondern von den Kreisbürgern unmittelbar gewählt. Damit wurde den Grundsätzen der 'unmittelbaren Demokratie' auf der Kreisebene ein Zugeständnis gemacht, das sich in keinem anderen Lande der Bundesrepublik findet" (Masson, a.a.O. Art. 31, S. 109 f.).

1) Trotz unterschiedlicher Wählbarkeit; vgl. BVerfGE 18, 172 ff.

Die Gründe für das Aufkommen der Meinungsverschiedenheiten sind vielschichtig.
Zunächst muß darauf hingewiesen werden, daß im Bayerischen Landtag zur Zeit 23 Landräte und 3 berufsmäßige Oberbürgermeister vertreten sind, d.h. also 12,74% der insgesamt 204 Abgeordneten, bzw. 37,14% der im Landtag vertretenen 70 Angehörigen des öffentlichen Dienstes [1]. Das Verhältnis in Bezug auf die Fraktionen ergibt folgendes Bild:
In der CSU-Fraktion sind 16 Landräte vertreten, in der SPD-Fraktion 5 Landräte und 3 berufsmäßige Oberbürgermeister und in der BP-Fraktion 2 Landräte; in der FDP-Fraktion befindet sich z.Zt. kein kommunaler Wahlbeamter auf Zeit.

Das Engagement ist folglich bei den zwei stärksten Fraktionen besonders groß. Hinzu kommt, daß sich nahezu alle Landräte und Oberbürgermeister noch bis 1970 im Amt befinden [2], so daß im Falle des Inkrafttretens eines Rechtsstellungsgesetzes vor 1970 bei nicht entsprechender Übergangsregelung [3] eine zusätzliche Konfliktsituation geschaffen wurde; einerseits sind die Landräte noch bis 1970 vom Volk für das Kommunalamt gewählt, andererseits müssen sie - sollte sich keine entsprechende Übergangslösung finden - nach dem Rechtsstellungsgesetz mit dem Tag in den Ruhestand treten, an dem ihr Landtagsmandat beginnt, für die derzeitigen Landrats-Abgeordneten also mit dem Inkrafttreten des Rechtsstellungsgesetzes [4].
Der Landrat kann zu der Kategorie der politischen Beamten gezählt werden [5].

---

1) Vgl. Zusammenstellung S. 114, 115, 116.

2) Vgl. S. 115; Art. 31 Abs. 1 BayLKrO v. 16. Febr. 1952 (BayBSI S. 515, i.d.F. v. 16.6.1964, GVBl. S. 113).

3) Dem Art. 17 Abs. 3 ("Die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes laufenden Amtszeiten von kommunalen Wahlbeamten auf Zeit, die bereits in der 5. Legislaturperiode Mitglieder des Bayerischen Landtags waren, bleiben unberührt") wurde auf Grund der im Anschluß vorhandenen Mehrheitsverhältnisse zugestimmt. Der Haushaltsausschuß strich jedoch den Abs. 3 ersatzlos (vgl. HA Prot. 1965 140. Sitzg. S. 1 ff.).; vgl. neuestens Beilage 2668!

4) Vgl. Art. 5 Abs. 1 des vom Ausschuß für Fragen des Beamtenrechts und der Besoldung gebilligten Entwurfs, betreffend "Gesetz über die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat für Angehörige des öffentlichen Dienstes (Rechtsstellungsgesetz) Beilage 2307, v. 22.11.1965.
Zu dieser Problematik vgl. HA 1965, 140. Sitzg. S. 4.

5) Vgl. BVerfG (Beschluß v. 17.10.1957, BVerfGE 7, 155 = ZBR 1958, S. 101); auch der berufliche Bürgermeister bedürfe stets wie ein parlamentarisch verantwortlicher Minister des Vertrauens der parteipolitisch bestimmten Gemeindevertretung.

Als solcher unterscheidet er sich zwar von den übrigen Beamten im Hinblick auf seine originäre Abhängigkeit vom Wählerwillen, woraus sich nach der Wahl die seine Stellung charakterisierende faktische Unabhängigkeit ergibt, seine Funktion in der Öffentlichkeit und seine Doppelstellung auf verwaltungsrechtlicher Grundlage. Doch er ist aus der Sicht der die Beamten generell typisierenden Bindung an Gesetz und Recht im Hinblick auf seine Rechtsstellung im Landtag grundsätzlich nicht als ein "aliud" zu behandeln, obwohl er zusätzlich noch im kommunalen Bereich an die Beschlüsse der Kreisorgane gebunden ist. Lediglich bezüglich der Regelung von besoldungsrechtlichen Fragen ist das Rechtsstellungsgesetz seiner Funktion gemäß zu gestalten [1].

Es steht zunächst zur Diskussion, ob der Aspekt der Gewaltenteilung auch auf die Landratsstellung anwendbar ist. Gewiß beschließt auch der Landrats-Abgeordnete Gesetze, die er im Alltag seiner juristischen Praxis anwenden wird. Doch gelten hier die gleichen Einwendungen, die bereits bei der Beurteilung dieses Arguments im Zusammenhang mit der Rechtsstellung der Staatsbeamten geltend gemacht worden sind [2]. Aus der theoretischen Möglichkeit des Zusammentreffens eines spezifischen Beitrags auf der Legislativebene und der später folgenden Exekutivfunktion erwächst keine ernste Gefahr für die Allgemeinheit. Wenn schon - häufig aus dem undifferenzierten Schlagwortdenken heraus - das Argument der Gewaltentrennung bei der Landrat-Frage bemüht wird, weil man das theoretische Zusammenfallen von Legislativ- und Exekutivfunktion generalisiert und die Wirkung in seiner Bedeutung weitaus überschätzt, so mag es hier allenfalls noch eher am Platze sein als bei der Frage, ob der berühmte Landbriefträger oder Amtsbote als Abgeordneter das Prinzip der Gewaltenteilung eklatant verletzen könnte.

Dagegen greifen die Erwägungen der "Doppelbesoldung" und der Pflichtenhäufung in gleichem Maße bei kommunalen Wahlbeamten auf Zeit durch wie bei anderen Beamtenabgeordneten auch.

Es sollte schließlich nicht übersehen werden, daß gerade bei den Landrats-Abgeordneten eine mögliche Kumulierung faktisch-politischer Macht - z.B. bei der Beschaffungsmöglichkeit von Finanzierungsmitteln denkbar - den übrigen Landratskollegen und damit den anderen Landkreisen gegenüber abträglich werden könnte [3].

---

1) Zu den Vorschlägen der Versorgungsregelung vgl. BayLT Prot. BA 1965, 96. Sitzg. v. 28. Okt. 1965, S. 27 ff. und Entwürfe, Anhang.

2) S. 178 f.; vgl. auch Philipp Held, Staatsbürger 2. Klasse, Sonderdruck aus dem "Tages-Anzeiger" Nr. 258 v. 29. Oktober 1965; ders., Inkompatibilität? in: Der Bayerische Bürgermeister, H. 3, 17. (47.) J. März 1964. (Dr. Held ist Landrat und Abg. d. BayLT).

3) Ein Gesichtspunkt, der jedoch mit dem Hinweis auf die tatsächlich schwierige Beweismöglichkeit kein großes Gewicht hat. Die angestiegene Zahl der im Landtag vertretenen Landräte gibt jedenfalls zu denken.

Die Landrats-Abgeordneten haben in den vergangenen zwanzig Jahren bayerischer Parlamentsgeschichte unbestritten einen entscheidenden Beitrag zum Wiederaufbau der kommunalen Wirtschaft und Verwaltung geleistet. Wenn sich der bayerische Gesetzgeber dennoch dazu durchringen wird, auch die kommunalen Wahlbeamten auf Zeit in das Rechtsstellungsgesetz miteinzubeziehen, so werden es die praktisch-politischen Erwägungen sein müssen, die ihn bei diesem Schritt leiten. Die sich daraus ergebenden Konsequenzen sind noch nicht abzuschätzen; jedenfalls wäre es nicht nur optisch von Vorteil, durch das Rechtsstellungsgesetz eine angemessene Relation von Landräten und den übrigen Berufen im Landtag wiederherzustellen. Es sollte nicht damit erreicht werden, aus den Landräten "Staatsbürger 2. Klasse" [1] werden zu lassen.

8. ERGEBNISSE

An der historischen Entwicklung, der soziologischen und politischen Wirklichkeit, sowie an der jeweiligen rechtlichen Normierung der parlamentarischen Beamtentätigkeit, demonstriert an dem bayerischen Beispiel, hat sich gezeigt, daß der jeweilige Funktionsradius des Beamtentums nicht isoliert betrachtet werden kann. Die Aufgaben des heutigen Berufsbeamtentums dürfen sich nicht mehr ausschließlich an der Rationalität des Gesetzesvollzuges im Ordnungsgefüge unseres Staates orientieren, sondern müssen ebenso bestimmt werden von der Vitalität der pluralistischen Demokratie. Das aber heißt: Das Berufsbeamtentum hat ein politisches Anrecht auf eine Interessenvertretung im Parlament, sobald es nicht als unpolitische autonome Organisation, sondern als Teil des interessenpluralistischen Gesellschaftssystems in unserem Staatswesen begriffen wird. Das bedeutet ferner: Ein politisch aktiviertes Beamtentum wird unter Wahrung der Grenzen seiner ihm auferlegten Vertretung des Allgemeininteresses durch Beamtenabgeordnete ebenso in den Bereich der parlamentarischen Arbeit eintreten dürfen, wie alle anderen Staatsbürger auch [2]. Und mehr noch: Die Gefahren eines unpolitischen Technikerdaseins gebieten geradezu eine Belebung des allgemein-politischen Interesses im Berufs-

---

1) Ph. Held, a.a.O.
Für die Einbeziehung der kommunalen Wahlbeamten auf Zeit auch: Der Verband der bayerischen Verwaltungsbeamten des höheren Dienstes e.V.; vgl. dessen Resolution in: Bayer. Gemeindezeitung, München 11.J. 1960, Nr. 3, S. 4.

2) Damit gibt das Beamtentum nicht seine "spezifischen Merkmale" preis und auch nicht "damit sich selbst als politische Institution", wie Brigitte Jeglin (Der Sonderstatus des Beamten in der Parlamentarischen Demokratie, Diss. Hamburg 1962, S. 5) behauptet.

beamtentum. Beamtenabgeordnete sind die Repräsentanten eines politisch wachen Beamtentums. Ihre Existenz weist den Weg aus der gefährlichen Sackgasse, die Ernst Fraenkel mit der folgenden Entwicklung zur Diskussion stellt: "Aus dem an den individuellen Beamten gerichteten Verbot parteipolitischer Betätigung wurde ein jeden Beamten verpflichtendes Gebot parteineutraler Gesinnung abgeleitet, das alsdann über den Weg eines zur unpolitischen Haltung verpflichtenden Priviligierungsbewußtseins der Beamtenschaft zu dem Anspruch der Exekutive auf Immunität gegenüber der Legislative Anlaß gegeben hat" [1].

Demgegenüber wird die Realität der wachsenden Zahl der Vertreter des öffentlichen Dienstes im Bayerischen Landtag [2] nicht verkannt. Ein Rechtsstellungsgesetz mit dem Inhalt, die für den Landtag kandidierenden Beamten aus dem aktiven Dienst in den Ruhestand zu versetzen, könnte [3] die nötige Korrektur des Zahlenverhältnisses erbringen und ist als ein Regulativ sachlich-politischer Realitäten zu werten.

---

1) Unter Hinweis auf eine Stellungnahme von Ernst Kern, Beamte als Abgeordnete, in: AöR Bd. 75, S. 105, zit. bei E. Fraenkel, Freiheit, a.a.O. S. 179.

2) Und teilweise auch in anderen Parlamenten der Bundesländer. Vgl. dazu die Zusammenstellung bei Joh. Köhler, Die Inkompatibilität in Bayern, München 1963, S. 33, die jedoch nur unter Vorbehalten heranzuziehen ist.

3) Nicht müssen, vgl. Hessen vor Erlaß des Rechtsstellungsgesetzes, 4. WP: nur 38 Beamtenabgeordnete! Vgl. Nachtrag Beilage Nr. 2668.

Land	Anzahl der Abgeordneten	Anzahl der öffentlichen Bediensteten
Baden-Württemberg	120	43 = 35%
Bremen	100	17 = 17% +)
Hamburg	120	13 = 10%
Hessen	96	45 = 47% ++)
Niedersachsen	157	25 = 15%
Nordrhein-Westfalen	200	41 = 20%
Saarland	50	20 = 40%
Schleswig-Holstein	69	25 = 36%
Bayern	204	70 = 34% +++)
	1.216	299 = 24,5%
Bundestag	521	120 = 23,0% o)
		davon CDU/ CSU 60 Beamtenabg.
		SPD 48 "
		FDP 12 "

+) Vgl. "Um die Gruppe 17", in: "Die Zeit" v. 19.11.1965, Nr. 47.

++) Aus: Handbuch des Hessischen Landtags, 5. Wahlperiode, Stand: 1. Dez. 1963, Wiesbaden 1963.

+++) Vgl. S. 114.

o) Th. Ellwein, Das Regierungssystem, 2. Aufl. 1965, a.a.O. S. 582.

Schließlich sollte nicht übersehen werden, daß es die Parteien und Wählerschaft in der Hand haben, dafür Sorge zu tragen, nur so viele Beamtenabgeordnete zu wählen, wie sie glauben, daß es einem gerechten Proporz der parlamentarischen Berufsstruktur entsprechen sollte. Die weiterhin im Parlament verbleibenden Beamtenabgeordneten werden gemeinsam mit allen anderen Abgeordneten in die verfassungsrechtliche Klammer des Art. 13 Abs. 2 BV [1] einbezogen: "Die Abgeordneten sind Vertreter des Volkes, nicht nur einer Partei. Sie sind nur ihrem Gewissen verantwortlich und an Aufträge nicht gebunden". Von diesem Blickpunkt aus löst sich der in den Ruhestand getretene Beamtenabgeordnete einerseits aus der unmittelbaren Bindung seines Dienstverhältnisses und begibt sich andererseits in das im deutschen Parlamentarismus notwendige und wesentliche Spannungsverhältnis von Partei- bzw. Fraktionsdisziplin und dem freien Mandat [2]. Damit verlagert sich für den Beamtenabgeordneten der Schwerpunkt der Problematik vom Verhältnis zwischen Amt und Mandat in den Bereich der im "offenen System" enthaltenen Ausgleichsmöglichkeit der realen politischen und sozialen Kräfte und Machtverhältnisse.

Der Beamtenabgeordnete muß Anteil nehmen dürfen an einer "völlig heterogenen Zusammensetzung der gesellschaftlich-politischen Gebilde", wie dem Parlament; dies entspricht einer "Grundgegebenheit unserer Zeit" [3].

IV. AUSBLICK UND TENDENZEN IM VERGLEICH MIT WESTLICHEN DEMOKRATIEN

Das Beamtentum eines Landes ist "in jedem Einzelfall ... in erster Linie das Erzeugnis der kulturellen Eigenschaften seines nationalen Milieus" [4]. Deshalb dro-

---

1) Vgl. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG mit sinngleichem Inhalt.

2) Das Wesen des freien Mandats wird vielfach verkannt. Vgl. einerseits dazu BVerfGE 2, 73; G. Leibholz, Der Strukturwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, in: Studium Generale, 4.J. 1951, S. 519 ff, 524; E. Gerstenmaier, im 5. Bundestag, 1. Sitzung v. 19.10.1965, Eröffnungsansprache, vgl. auch Protokolle; Horst Martens, Freies Mandat oder Fraktionsdisziplin? in: DVBl. 1965, S. 865 ff. 1; andererseits E. Fraenkel, Historische Vorbelastungen, a.a.O. S. 20 f.; U. Scheuner, Politische Repräsentation, a.a.O. S. 577 ff.

3) Claus Palm, Mandat und Hauptamt - ein mißverstandener Dualismus, in: Kommunalpolitische Blätter, Recklinghausen, 1964, S. 507.

4) Fr. Morstein Marx, Bürokratie a.a.O. S. 112; vgl. auch H. Finer, The Theory and Practice of Modern Government, New York 1949, S. 885: Die Fragen nach dem Beamtentum eines jeden Landes "differ in each society,

hen die Gefahren eines Vergleichens "inkommensurabler Situationen" [1] besonders in diesem Zusammenhang.

Trotz mannigfaltiger Unterschiede [2] soll dennoch versucht werden, die Problematik der politischen Betätigung des Beamtentums - gipfelnd in der parlamentarischen Arbeit als Abgeordneter - in westlichen Demokratien unter dem Aspekt der als notwendig erachteten allgemein-politischen Mitwirkung im Rahmen des Gemeinwohls einer - wie auch immer im einzelnen geformten - pluralistisch-demokratischen Gesellschaftsordnung herauszustellen. Hierbei geben die Entwicklungen in den Ländern England und Frankreich [3] neben den USA [4] die beachtenswertesten Beispiele divergierender Auffassungen zur Frage der parlamentarischen Beamteninkompatibilität.

Der Versuch rechtfertigt sich zum einen anläßlich der rückblickenden Feststellung, daß die "strenge" Inkompatibilität von Amt und Mandat, wie sie z.B. in England zu beobachten ist [5], in Deutschland bzw. in Bayern nie rezipiert wurde. Ferner stellt sich die Frage, ob sich in den englischen Reformbewegungen nach Lockerung der strikten parteipolitischen Neutralität der Civil Servants Ansatzpunkte dafür erkennen lassen, daß Civil Servants sogar das Recht des passiven Wahlrechts erhalten werden. Zum anderen erscheint es bemerkenswert, daß die französische Entwicklung in der parlamentarischen Beamteninkompatibilität keinen - oder nur einen abschreckenden - [6] Einfluß auf Bayern genabt hat, obwohl

---

Fortsetzung der Fußnote 4) von Seite 191
for not all are on exactly the same level of public spirit political maturity, social equanimity" (vgl. auch die Übersetzung in: Der moderne Staat, Bd. III, S. 225); ferner: Hans Schuster, Beamte und Funktionäre in den europäischen Parlamenten zwischen "Gleichberechtigung" und "Gewaltenteilung", in: Neues Beamtentum, H. 4. 1951, a.a.O. S. 243-257, 245.

1) E. Fraenkel, Freiheit a.a.O. S. 158.

2) Die "administrativ-technischer, juristisch-theoretischer und praktischer Art, in soziologischer Struktur, historischer Entwicklung, in dem geistigen Habitus und in den verschiedenen politischen Grundhaltungen" begründet sein können; vgl. E. Fraenkel, Freiheit a.a.O. S. 156; vor allem fehlt dem ausländischen Beamtentum das dem deutschen Berufsbeamtentum eigentümliche "Dienstherren-Verhältnis" sowie das spezifische Treue- und Pflichtgelöbnis.

3) Vgl. unten S. 205.

4) Für die Verhältnisse in den USA vgl. E. Fraenkel, Freiheit, a.a.O. S.155-190; Brigitte Jeglin, Der Sonderstatus a.a.O. passim; H.O. Plinke, Die Entwicklung des Verhältnisses von Politik und öffentlichem Dienst in den USA, a.a.O. passim.

5) Vgl. unten S. 193 ff.

6) Vgl. S. 87 Anm. 6.

doch die bayerischen Verfassungsgeber unter dem Einfluß der französischen Charte von 1814 standen. Montgelas selbst sagte: "Bayern hat Frankreich nötig" [1].

Der Versuch steht schließlich unter der Zukunftsperspektive eines politisch vereinigten Europas, in dem das Problem der Repräsentanz der Völker in einem wie auch immer gestalteten supranationalen Parlament ebenfalls die Frage nach der Beamteninkompatibilität umfassen könnte.

1. ENGLAND: DIE ENTPOLITISIERUNG DES ENGLISCHEN CIVIL SERVICE

a) Historische Entwicklungsdaten

In der geschichtlichen Entwicklung des englischen Civil Service [2] läßt sich bereits sehr früh der Kampf um die politischen "restrictions upon citizenship" [3] verfolgen. Die Marksteine darin sind bekannt. An ihnen sind die Auseinandersetzungen um die parlamentarische Beamteninkompatibilität als Folge der bezahlten und von der Krone abhängigen, im Parlament vertretenen Beamten zu erkennen.

Im Jahre 1644 ist in diesem Zusammenhang die "Self Denying Ordinance" zu nennen, wonach die Inhaber eines Amtes und militärischer Befehlshaber nicht dem Parlament angehören sollten, im Jahre 1649 das "Agreement of People" mit den gleichen Bestrebungen, und im Jahre 1692 das vom House of Commons beschlossene, jedoch durch Ablehnung der Krone gescheiterte "Place Bill" [4].

---

1) Zit. bei M. Doeberl, Bayern und Frankreich, München 1900, S. 603.

2) Vgl. dazu Julius Hatschek, Englisches Staatsrecht, II. Bd. Die Verwaltung, Tübingen 1906 S. 568 ff.; A. Korrgen, Berufsbeamtentum a.a.O. S. 181; J. Donald Kingsley, Representative Bureaucracy, Yellow Springs 1944, passim; vgl. ferner Edgar Norman Gladden, Civil Service or Bureaucracy? London 1956; Anson, The Law and Custom of the Constitution, Vol. 1, 5. Aufl. Oxford 1922, S. 85 f.; H. Finer, Der moderne Staat, Bd. III S. 281 ff.;
Rudolf Gneist, Das Englische Verwaltungsrecht der Gegenwart im Vergleich mit dem Deutschen Verwaltungssystem, 3. Aufl. Berlin 1883 (zu dessen Interpretationen des englischen Parlamentarismus vgl. R. F. Lahmer, Der englische Parlamentarismus in den deutschen Theorien im Zeitalter Bismarcks (1857-1890), Diss. Berlin 1962).

3) E.N. Gladden, Civil Service a.a.O. S. 148 ff.

4) Anson, The Law a.a.O. S. 85 ff.

Diesen Versuchen folgen der bekannte "Act of Settlement" im Jahre 1701 und der "Succession of the Crown Act" von 1707 [1].
Das Interesse an den Civil Servants [2] als politisch-neutrale Kräfte in der Zeit der "balance of interests" von Adel, Handel und Gewerbe [3] schlug wieder um in ein "spoil system", nunmehr hervorgerufen durch den wachsenden Parteieneinfluß im Parlament, so daß im Jahre 1741 nicht weniger als 200 Civil Servants in das Parlament eingeschleust wurden.

b) Der Civil Service seit 1832

Der zunehmenden Legislativ- und Exekutivgewalt des House of Commons, vornehmlich zurückzuführen auf die "Reform Act" von 1832 und der nachfolgenden Reformen bis 1870 [4], folgte der Wunsch nach Überprüfung des englischen Civil Service, bis dahin gekennzeichnet durch das ihn durchdringende Patronagewesen [5].
Die Reorganisation des Civil Service wurde 1853 mit einer Kommission unter der Leitung von Sir Stafford Northcote und Sir Charles Trevelyan [6] in Angriff genommen. Darin wurde das Fundament gelegt für eine bürokratisch-beamtete Verwaltung, die die Herrschaft der aristokratisch-ehrenamtlichen Durchsetzung der Verwaltung ablöste. Die Reformen wurden in den "Reports of Committies of Inquiry into Public Affairs" (1854) und in den "Papers relating to the Reorganisation of the Civil Service" (1855) niedergelegt und nach deren Unterbreitung im House of Commons durch die geschaffene "Civil Service Commission" in die Tat umgesetzt.

---

1) Vgl. Alpheus Todd, Über die parlamentarische Regierung in England - ihre Entstehung, Entwicklung und praktische Gestaltung, Aus dem Englischen übersetzt von R. Assmann, I. Bd. Berlin 1869, II. Bd. Berlin 1871; Hatschek, a.a.O. S. 568 ff.; vgl. auch Art. 24 Regency Act von 1707

2) Der Begriff Civil Service wird erst ab 1848 gebräuchlich, vor allem aber mit dem "Northcote-Trevelyan Report on the Organisation of the Permanent Civil Service" von 1854 genannt. Vgl. J.D. Kingsley, a.a.O. S. 20; ferner E.N. Gladden, a.a.O. S. 18, der auf den früheren eingeschränkten Gebrauch bei der East India Company hinweist.

3) J.D. Kingsley, a.a.O. S. 22.

4) Vgl. J.D. Kingsley, a.a.O. S. 46 ff.

5) Vgl. Th. Eschenburg, Der Beamte a.a.O. S. 14; ders. Staat und Gesellschaft, a.a.O. S. 293 ff.; J.D. Kingsley, a.a.O. S. 46 ff., 66 ff.

6) Vgl. dazu J.D. Kingsley, a.a.O. S. 66 ff.

Das auf die Initiative von Northcote und Trevelyan [1] zurückgehende unabhängige Personalamt, die "Civil Service Commission", das für den gesamten öffentlichen Dienst in Großbritannien zuständig wurde, hatte in den folgenden Jahren im wesentlichen die Aufgabe zu prüfen, ob die von den Ministerien ausgewählten Civil Servants die Mindestvoraussetzungen für die Einstellung in den Civil Service erfüllten [2].

Mit dem "Superannuation-Act" [3] (1859) wurde die Stellung des Civil Servants weiter gesichert (Pensionsansprüche). Im gleichen Zuge gelang es durch eine Order in Council vom Jahre 1870 [4], die politische Betätigung weiter einzuschränken, gefolgt von einem Runderlaß des Schatzkanzlers im Jahre 1884, wonach von einem Civil Servant, der für das Parlament kandidieren wollte, erwartet wurde,

---

1) Vorkämpfer für die Reformbewegungen war vor allem Edmung Burke (vgl. Rede am 11.Febr.1870 vor dem House of Commons), Lord Grenvill (1813) und Jeremy Bentham (A Fragment on Government - An Introduction to the Principles of Morals and Legislation, hrsg. v. Wilfrid Harrison, Oxford 1948).
Zur Arbeit von Trevelyan vgl. ferner Robert Moses, The Civil Service of Great Britain, New York 1924, S. 33 ff., 53 ff.; E. N. Gladden, The British Civil Service in Transition, in: The American Political Science Review, Vol. XLIII 1949, S. 333 ff.; Right Hon. Sir Edward Bridges, The Reforms of 1854 in Retrospect, in: The Civil Service in Britain and France, London 1956 S. 25 ff.; Sydney D. Bailey, British Parlamentary Democracy, Boston 1962, S. 189 ff.; Peter G. Richards, Patronage in British Government, London 1963, S. 42 ff.

2) Vgl. Robert Moses, The Civil Service of Great Britain, S. 33 ff., 53 ff.

3) Hierin findet sich eine Quasi-Definition des Civil Servants, ohne daß sie Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann: "An officer appointed by the Crown, or holding a certificate from the Civil Service Commissioners, whose whole time was devoted to the public service, who was remunerated out of moneys voted by the Parliament or out of the Consolidated Fund, and who was liable to retirement or removal". Diese Definition reicht jedoch nicht aus, das Wesen des Civil Service zu beschreiben: "It is more, for it stands for a spirit essential to the success of modern democracy, an ideal of vocation in public officials who devote their lives to the service of the community" (E.N. Gladden, Civil Service a.a.O. S. 17); vgl. ferner die Introductory Memoranda submitted by the Treasury, Sect. 17, S. 1 (RCCS, 1929/31).

4) Vgl. Dorman B. Eaton, Civil Service in Great Britain, A History of Abuses and Reforms and their Bearing upon American Politics, 1880 S. 239; Th. Eschenburg, Der Beamte a.a.O. S. 19.

daß er um seine Entlassung nachsuche, sobald er sich als Kandidat aufstellen ließ [1].

E. May setzt den für England entscheidenden Akzent im Hinblick auf diese Maßnahme: "The disqualifications were deemed necessary for securing the independence of Parliament. It is true that independence has been purchased at the cost of much intellectual eminence, but that sacrifice was due to constitutional freedom and it has been wisely made" [2].

Dieser Gesichtspunkt sollte fortan im englischen Parlamentarismus mehr Geltung haben als die in Deutschland so entscheidende Frage des Sachverstandes und der individuellen Freiheitsrechte.

Durch den "Local Government Act" von 1894 wurden auch die Civil Servants auf der Kommunalebene von der parlamentarischen Inkompatibilität erfaßt [3].

Die seit 1853 eingeleitete Entwicklung des Prinzips des offenen, unparteiischen Wettbewerbs bis zur politischen Unparteilichkeit, manifestiert in den Orders der folgenden Jahrzehnte und ausgeführt im Geiste einer für England typischen Selbstdisziplin und Selbstbescheidung, wird besonders deutlich in den Ausführungen des MacDonnell Reports [4]: "Does any conflict arise between the desires and interests of the Civil Servant, regarded as a citizen, and the duty of the Civil Servant, regarded as such; and if such a conflict may or does arise, to what degree should either claim prevail the other?"

Die Kommission befurchtete, daß diese Konflikte entstehen würden, falls man allen Civil Servants die vollen politischen Freiheitsrechte gewähren würde, und daß damit "these conflicts ... could not fail to have a disastrous effect on the morale of the public service" [5].

Der Civil Service sollte vor den Gefahren des Vertrauensverlustes bei der Bevölkerung bewahrt bleiben. Diese Argumentation wurde im gleichen Maße angewandt, als das Blandesbury Committee im Jahre 1925 die Frage der parlamentarischen "Civil-Servants"-Inkompatibilität untersuchte [6]. Das Ergebnis blieb das gleiche: Wenn man die Parlaments-Kandidatur zuließe, so hieß es, dann würde man implizite die übrigen politischen Freiheitsrechte auch einräumen

---

1) Lawrence Lowell, The Government of England, New York 1920, S. 135 ff.; Maurice Amos, The English Constitution, London 1930, S. 146 ff.

2) E. May, Constitutional History, Bd. I S. 318.

3) Vgl. Th. Eschenburg, Der Beamte a.a.O. S. 14.

4) Report of the Royal Commission on the Civil Service, Cmd. 7338 (1914) S. 95, 97; zit. bei Leon D. Epstein, Political Sterilization of Civil Servants: The United States and Great Britain, abgedruckt in: Public Administration Review, Vol X Nr. 4, 1950, Chicago/ Ill. S. 284.

5) Mac Donnell Report, a.a.O.

6) Vgl. L.D. Epstein, Political Sterilization a.a.O. S. 285.

müssen. Das aber widerspräche den Grundsätzen der Unparteilichkeit und des guten Rufes des Civil Service.
Eine Order of Council vom 25. Juli 1927 sanktionierte diese Gedanken und bestimmte, welche der verschiedenen Gruppen des Civil Service von der parlamentarischen Inkompatibilität betroffen sein sollte [1].

---

1) Sie soll wegen ihrer Bedeutung im übersetzten Wortlaut wiedergegeben werden:
"Verordnung für Königliche Beamte (Parlaments-Kandidatur) 1927, gegeben am Hofe im Buckingham Palast, d. 25. Juli 1927. Anwesend: Seine Majestät der König und der Kronrat.
Aufgrund der Vorstellungen von seiten der Lord Kommissare der Schatzkanzlei, der Lord Kommissare der Admiralität, des Armeerates und des Luftwaffenrates, daß die Bestimmungen für Angehörige des öffentlichen Dienstes hinsichtlich ihrer Rechte, Kandidaten bei parlamentarischen Wahlen zu werden, einheitlich gestaltet werden sollen, hat Seine Majestät auf Anregung und mit Zustimmung Seines Kronrates hiermit verordnet:

(Auszüge, d.Verf.)

1) Kein Angehöriger des Civil Service, der unter diese Verordnung fällt, darf sich in irgendeinem Wahlkreis an die Wähler wenden oder sich auf andere Weise öffentlich als Kandidat für die Parlamentswahl aufstellen oder bestätigen lassen, es sei denn, daß er sich im Ruhestand befindet oder um Entlassung aus dem Dienst nachgesucht hat.
2) Diese Verordnung findet keine Anwendung auf:
   a) Personen in politischen Ämtern oder
   b) Offiziere "außer Dienst" und Offiziere der "Reserve" der Königlichen Flotte, Marineinfanterie oder Luftwaffe oder Offiziere der Hilfs- und Reservestreitkräfte (einschließlich Offiziere der Offiziersreserve), es sei denn, daß sie gerade zum Militärdienst eingezogen oder sonst unter Bedingungen beschäftigt sind, die in den Durchführungsbestimmungen dieser Verordnung beschrieben werden, oder
   c) Personen, die mit einfachen handwerklichen Arbeiten in Betrieben der Admiralität, des Armee- oder Luftwaffenrates beschäftigt sind, soweit diese Betriebe von der Schatzkanzlei als industrielle oder überwiegend industrielle anerkannt sind, mit Ausnahme derjenigen Personen, die eine Aufsichtstätigkeit ausüben, wie sie in besonderen Bestimmungen der betreffenden Abteilungen niedergelegt und von der Schatzkanzlei genehmigt ist.
   Jedoch soll die Verordnung unter Vorbehalt obiger Ausnahmen für alle Personen des Marine-, Heeres- und Luftwaffendienstes und alle

In den Ausführungsbestimmungen, die das Ministry of Treasury im Jahre 1928 erließ, sind die Gründe der Order nochmals verdeutlicht: "Es gibt Sphären politischer Aktivität, die dem Gesetz nach allen Staatsbürgern offen stehen, in welchen aber ein Civil Servant keine Rolle oder nur eine sehr beschränkte Rolle spielen kann. Er darf nicht an politischen oder an Parteistreitigkeiten teilnehmen, denn dann kann er nicht mehr ein neutraler Berater der Minister sein oder fähig, unparteiisch dessen Politik auszuführen. Er ist verpflichtet, einen Abstand einzuhalten bei der Diskussion öffentlicher Angelegenheiten, besonders solcher, die in sein eigenes Amt fallen" [1].

Fortsetzung der Fußnote 1) von Seite 197

Angehörigen des öffentlichen Dienstes gelten, gleichgültig, ob es sich dabei um Dienste von dauerndem oder vorübergehendem Charakter handelt.

3) Ein "politisches Amt" im Sinne dieser Verordnung ist ein Amt, das gewöhnlich von einem Mitglied des Parlaments versehen wird. In Bezug auf die Offiziere und Mannschaften der Kriegsmarine, des Heeres und der Luftwaffe werden die Begriffe "außer Dienst" und "Reserve" in Durchführungsbestimmungen im Anschluß an diese Verordnung festgelegt werden" ...

Abgedruckt in: Probleme des öffentlichen Dienstes in England, Frankreich und den Vereinigten Staaten von Amerika, Frankfurt/M. 1951, S. 19.

1) Jones, W.H. Morris, Political Rights of Civil Servants, in: Political Quarterly, Vo. XX 1949, S. 364-375, S. 367.
Vgl. auch in "A Handbook for the New Civil Servant", (2. Aufl. S. 34): ... "Sie können nicht Mitglied des Parlaments sein und zugleich ein uninteressierter und unparteiischer Diener des Parlaments bleiben. Das Mitglied des Parlaments muß frei seine Meinung über die jeweilige Regierung aussprechen, seine Handlungen kritisieren können, wenn immer er dies für zweckmäßig hält. Der Civil Servant kann diese Freiheit nicht haben. Aus dem gleichen Grunde darf ein Civil Servant nicht Partei nehmen in einer politischen Auseinandersetzung, auch wenn er nicht auf dem Standpunkt des Parlaments steht. Das bedeutet nicht, daß Sie nicht wählen dürfen, oder daß Sie nicht zu einer politischen Partei gehören können, aber Sie dürfen nichts tun, was der Allgemeinheit, die Sie nicht kennt, Veranlassung geben könnte, Zweifel zu hegen, ob Sie wirklich ein unparteiischer Civil Servant sind. Es ist gleichgültig, welcher politischen Partei Sie angehören. Die Partei, die heute die Regierung bildet, kann im nächsten Jahr in Opposition sein oder nächste Woche, und wenn jetzt Ihre Loyität zur Regierung nicht angezweifelt wird, so wird sie auch später nicht angezweifelt werden können."

Das bis heute strikt eingehaltene Verbot der aktiven politischen Betätigung in der Öffentlichkeit findet seine Rechtfertigung - abgesehen von der Überwindung des Patronagewesens im 18. und 19. Jahrhundert und der latenten Furcht for einem etwaigen Rückfall - in der organisatorischen Struktur des englischen Civil Service. Es fehlt ihm das durch Verfassungsrecht und Gesetz integrierte Gefüge der kontinental-europäischen Verwaltungsorganisation: Stattdessen besteht "only a heterogenous collection of ministers, officers and authorities exercising a mass of apparently unrelated miscellaneous functions" [1]. Dieser scheinbare Mangel wird jedoch durch ein kompliziertes System der gegenseitigen Verantwortung und Abhängigkeit bis hinauf zum Parlament aufgehoben. In dem System [2] des interdependenten Miteinanders von unpolitischen Verwaltungsorganen und politischen "keyposts", der verantwortlichen Spitzen der Departments [3], wäre eine fehlende Trennung von dem beständigen Faktor eines sachbezogenen Civil Service und der in der parlamentarischen Demokratie notwendigerweise wechselnden politischen Führung des Kabinetts für die Kontinuität der Staatsverwaltung in der Tat gefährlich. Gerade weil der englische Civil Service - im Gegensatz zum deutschen Berufsbeamtentum - nicht als rechtlich und verfassungsmäßig abgegrenzte Funktionseinheit, sondern als vielgliedrige, weitgehende "heterogenous collection" staatlicher und halbstaatlicher Institutionen und Behörden verstanden werden muß, bedarf er der grundsätzlichen Orientierung an "non-political rules of conduct" [4]. Man kann sagen: In dem Maße, in dem der englische Civil Servant bei der Beschränkung politischer Freiheitsrechte an seine politische Reife, an das Verständnis für demokratische "Spielregeln" im lebendigen System des Parlamentarismus appelliert wird, bedarf es im deutschen Berufsbeamtentum eines Wachrufens und der Förderung eben jenes politischen Instinktes [5].

---

1) W.C. Jennings, Cabinet Government, Cambridge, Mass. 1936, S. 70; J.D. Kingsley, Representative Bureaucracy, a.a.O. S. 7.

2) Vgl. dazu J.D. Kingsley, a.a.O. passim; Charlotte Leupold, Auswahl und Anstellung der Verwaltungsbeamten in England, Leipzig 1933, S. 13 ff.

3) z.B. Secretaries of State, Chancellor of the Exchequer, Presidents of the Boards of Trade and Education, Postmaster General, Minister of Health, Labour, Agriculture Transport, etc.; vgl. J.D. Kingsley, a.a.O. S. 9 ff.

4) Vgl. dazu E.N. Gladden, Civil Service a.a.O. S. 60 f.

5) Vgl. auch Kleindinst, Diskussionsbeitrag in: Die politischen Pflichten und Rechte des deutschen Beamten, Deutsches Berufsbeamtentum, H. 4 a.a.O. S. 87: "Mir will auch scheinen, daß bei dem Engländer ... eine Gefahr nicht so groß ist wie bei uns: daß der Beamte seine politische Zurückhaltung im Amt bis zu völliger staatspolitischer Abstinenz und Neutralität, ja Uninteressiertheit steigert. In Deutschland ist diese Gefahr nicht zu übersehen!"

Ein Weg dahin führt über die politische Aktivierung und Mitverantwortung - im Rahmen der notwendigen Einschränkung - sei es des Berufsbeamtentums selbst oder mittels der Beamtenabgeordneten.

c) Politisierungsbestrebungen

Die zunehmende Zahl der Civil Servants, vor allem zurückzuführen auf die Einbeziehung der Arbeiter in verstaatlichten Industrien, gab Anlaß zu der Frage, ob es wirklich zu rechtfertigen sei, einen großen Teil der Bevölkerung von den politischen Freiheitsrechten auszuschließen.
Schon seit 1925 waren die Angehörigen der dem Defense Department unterstellten Industrien von der Möglichkeit ausgeschlossen worden, für das Parlament zu kandidieren [1]. Andererseits hatte man sich bereiterklärt, auf der Ebene der Industriearbeiter die Beschränkungen allgemeiner politischer Betätigung zu lockern, denn dort konnte man kaum mit einer Konfliktsmöglichkeit administrativer Art mit der Bevölkerung rechnen [2].
Unter dem zunehmenden Druck der Staff-Side des National Whitley Councils [3], sowie der Gewerkschaften und der Verbände des öffentlichen Dienstes, wurde schließlich nach dem zweiten Weltkrieg durch den Chancellor of Exchequer, Sir Stafford Cripps, eine unabhängige Kommission eingesetzt, die unter der Leitung von J.C. Mastermann das Problem der politischen Betätigung von Civil Servants eingehend untersuchen sollte [4].

---

1) E.N. Gladden, Civil Service a.a.O. S. 149.

2) Vgl. L.D. Epstein, Political Sterilization, a.a.O. S. 285.

3) einer Art Behörden- und Beamten-Personalvertretung und beratende Körperschaft des öffentlichen Dienstes, eingerichtet seit 1919; es soll aus 54 Mitgliedern bestehen, je zur Hälfte von der Regierung (= Official Side) und von den einzelnen Gruppen der Beamten- und Angestellten-Verbände (= Staff-Side); vgl. J.O. Roach, Der National Whitley Council des englischen öffentlichen Dienstes, S. 259 ff., in: Neues Beamtentum, a.a.O.
Zur Arbeit des National Whitley Council vgl. E.N. Gladden, The British Civil Service in Transition, a.a.O. S. 334 ff.; Douglas Houghton, M.P., Whitley Councils in the Civil Service, in: The Civil Service in Britain and France, a.a.O. (Herausg. A. Robson), S. 139 ff.

4) Vgl. E.N. Gladden, Civil Service, a.a.O. S. 149; Masterman Report, passim; J.O. Roach, a.a.O. S. 149; L.D. Epstein, Political Sterilization a.a.O. S. 287; T.A. Critchley, The Civil Service Today, London 1951, S. 59 ff.

Die Staff-Side legt in dem IV. Abschnitt des Masterman-Reports die Gründe dar, die für die Zulassung der Civil Servants zu politischer Tätigkeit einschließlich der Kandidatur zum Parlament sprechen sollen.
Darin heißt es, es sei mit den natürlichen Rechten der Civil Servants als Staatsbürger unvereinbar, ihnen die Mitwirkung am öffentlichen Leben und den Dienst an der Allgemeinheit über den Weg des sonst drohenden Verlustes von Amt und Versorgungsansprüchen praktisch unmöglich zu machen. Der Civil Servant sei wegen seiner Verwaltungserfahrung besonders prädestiniert für die Parlamentsarbeit. Daher sollte ihm die Kandidatur zum Parlament nicht versagt bleiben, gleichgültig, aus welcher Klasse er hervorgehe [1].

Die Staff-Side schlug im einzelnen vor:
(a) Nach der Kandidatur-Annahme: Gewährung eines unbezahlten Sonderurlaubs für einen Monat ohne Anrechnung dieser Zeit auf die späteren Pensionszahlungen.
(b) Während des Wahlkampfes: Gewährung eines Sonderurlaubs von einem Monat ohne Anrechnung dieser Zeit auf die späteren Pensionszahlungen.
(c) Nach Eintritt in das Parlament: Gewährung eines Sonderurlaubs für die Zeit der Mandatsausübung, ohne Bezahlung und Anrechnung auf das Dienstalter für die Pension: der Dienst im Civil Service gilt nicht als unterbrochen. Der Parlamentarier kann nach Ablauf seiner Mandatur in seine Dienststellung wieder eintreten [2].

Die Reformer stießen mit diesen Vorschlägen auf starken Widerstand. Lediglich im Hinblick auf die Möglichkeit einer außerparlamentarischen politischen Betätigung ließ sich ein Kompromiß insofern durchsetzen, als man eine horizontale Gliederung des Civil Service vornahm, wonach o b e r h a l b einer Trennungslinie ("above the line") alle diejenigen Civil Servants erfaßt wurden, denen eine politische Betätigung grundsätzlich weiterhin untersagt blieb und u n t e r h a l b ("below the line") der Trennungslinie die Gruppen benannt wurden, die auf Grund ihrer vornehmlich technischen Handarbeiten keinen potentiellen Gefahrenherd bilden würden, wenn ihnen in gewissen Grenzen die parteipolitische Betätigung gestattet würde [3].
Im Jahre 1952 versuchte die Staff-Side nochmals, die Beschlüsse von 1949 zu modifizieren. In einem weiteren Kompromiß zwischen der Official-Side und der Staff-Side des National Whitley Councils wurde eine Dreiteilung des Civil Service empfohlen: (1.) Die unterste Gruppe, die "unrestricted group", (z.B. Industriearbeiter) ohne Beschränkungen parteipolitischer Betätigung, (2.) die mittlere Gruppe, die "intermediate group", (z.B. Schreibmaschinenkräfte,

---

1) Zur Klasseneinteilung vgl. Ch. Leupold, a.a.O. S. 13 ff.
2) Vgl. dazu im einzelnen Masterman Report IV, 28 S. 11 f.
3) Masterman Report VI, 51, S. 19 ff.

Telefonistinnen, Briefträger etc.) unter teilweiser Aufhebung der bisherigen Beschränkungen und (3.) die obere Gruppe, die "fully restricted group" (alle höheren Civil Servants) unter Wahrung des traditionellen Verbots parteipolitischer Betätigung [1].

Auf Grund dieser Regelung, durch die bis zum heutigen Tag der vorläufige Entwicklungsabschluß gefunden [2] und die "Rebellion der britischen Beamtenschaft"[3] eingedämmt worden ist, sind im derzeitigen Unterhaus [4] zwei ehemalige Mitglieder des Civil Service der "unrestricted group". Beide waren bei der Post beschäftigt. Hinzu kommen vier weitere "M.P.'s", die früher als "officers" in einer Civil Service Trade Union tätig waren und heute Minister der Labour Regierung sind. Da der Entschluß eines Civil Servants, etwa aus den Gruppen "(1)" und "(2)", für das Parlament zu kandidieren, automatisch den Verlust der Civil Service-Rechte nach sich ziehen würde, wird in der Praxis wohl kaum jemand aus diesen Gruppen diesen Schritt riskieren.

Es ist bemerkenswert und entspricht der englischen Mentalität, daß diese Regelungen, die von der Regierung bestätigt wurden und Gesetzeskraft erhielten, vornehmlich auf empirisch gesammelten Motiven beruhen und weniger auf rechtstheoretisch-logischen Erwägungen, wie sie in Deutschland in den Gesetzesberatungen eine große Rolle spielen.

Der Gesichtspunkt, den Civil Service nach politischer Gefährlichkeit oder Effektivität seiner ihm angehörenden Gruppen zu klassifizieren, ist zwar in den Beratungen zu den Rechtsstellungsgesetzen der deutschen Länder verschiedentlich aufgetaucht [5] und sogar in einem Falle [6] in die Praxis umgesetzt worden, doch

---

1) Vgl. Masterman Report VI, 56 bis 80; E.N. Gladden, Civil Service a.a.O. S. 150; Treasury Report 1953, Nr. 10 S. 9.

2) Der Secretary des Civil Service National Whitley Council - Staff Side -, Mr. P.D. Jones, schreibt dazu in einem Brief v. 25. November 1965, - dessen Bezug-Nr. 210.15 - (19, Rochester Row, London S.W. 1) an den Verfasse "Whilst the Staff Side are not satisfied with the fairness of the arrangements (their basic view is that this matter can safely be left to the personal discretion of the individual civil servant), there is no action contemplated at the present time on this subject. In view of the previous difficulties encountered, it is easy to see that the prospects of improving the arrangements are very remote indeed" ...

3) Hans Schuster, Beamte und Funktionäre a.a.O. S. 243.

4) Nach Auskunft von P.D. Jones, a.a.O. (Anm. 2).

5) Vgl. z.B. BayLT BA 1965, Prot. Nr. 94 ff., passim; Niedersächsischer LT, Ausschuß f. Beamtenrecht 1959/60.

6) Vgl. Rechtsstellungsregelung in Baden-Württemberg, a.a.O. s.o. S. 119 Anm. 4.

scheint es dem deutschen Rechtsempfinden zu widersprechen, die Einheit der Beamtenhierarchie horizontal auf Grund eines politischen Motivs zu teilen, wobei der Wunsch nach Einhaltung des verfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes eine große Rolle spielen mag.

Der seit 1832 überwiegend geforderten Unparteilichkeit des Civil Servants stehen seit Ende des zweiten Weltkrieges die Bestrebungen englischer Civil Service-Organisationen gegenüber, das Schwergewicht der Argumentation auf die anzustrebende politische "Vertrauenswürdigkeit" und allgemeine "Verantwortlichkeit" zu setzen [1]. Gegen das Argument, daß bei großzügiger Gewährung von aktiver parteipolitischer Betätigungsrechte bereits einige wenige Civil Servants mit schlechtem Beispiel das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Unparteilichkeit des gesamten Civil Service zerstören könnte [2], wird eingewendet, daß der Corpsgeist des Civil Service so stark sei, daß Reformen durchaus hingenommen werden könnten. Dies sei im übrigen bewiesen durch die Erlaubnis, sich z.B. in Beamtengewerkschaften zu organisieren, ohne daß es zu einem Vertrauensbruch mit der Bevölkerung gekommen sei. Nicht Verbote, sondern die Realisierung der traditionellen Selbstdisziplin der Civil Servants seien zu fordern [3].

Erst durch die Befreiung aus den politischen Beschränkungen würde das Odium einer "second-class-citizenship" [4] beseitigt werden.

Die Staff Side des National Whitley Councils forderte daher in diesem Sinne in der folgenden Entschließung:

"Civil servants are free to engage in party political activity and it is left to their discretion and good sense to do so with due regard to their rank, the functions of their Department and their duties in it, on the understanding that an officer who by grossly neglecting or willful action or comment on a matter of party politics creates an intolerable position for his Department will be liable to disciplinary action" [5].

Diesen Argumenten stehen auf breiter Linie Widerstände entgegen. Sie sind begründet in der Überzeugung, daß nur durch parteipolitische Neutralisierung des Civil Service das Vertrauen der Bevölkerung in eine wohlfunktionierende Administration gewährleistet bleibt: "To preserve this confidence in the Civil Service political reserve must be maintained not only by those civil servants who work in the spheres where policy is determinded; but also by those who work in local

---

1) Jones, Political Rights a.a.O. S. 366.
2) Vgl. Masterman Report V 40-46, S. 14-17.
3) Jones, Political Rights a.a.O. S. 372.
4) Jones, Political Rights a.a.O. S. 374.
5) Masterman Report, Cmd 7718, S. 11; L.D. Epstein, Political Sterilization a.a.O. S. 287.

offices and deal directly with the individual citizen in relation to his personal circumstances" [1].

Die Entwicklung in England zeigt, daß neben der wechselnden Parteiführung im parlamentarischen Regierungssystem ein davon unabhängiger und kontinuierlich-ungestörter Verwaltungsapparat bestehen soll. Die Angst vor dem historischen Gespenst der Ämterpatronage läßt im Ganzen gesehen Liberalisierungstendenzen keinen Raum. Der von der Staff Side beschworenen "convention of self-restraint" wird noch kein Vertrauen geschenkt [2]. Im Gegensatz zu Deutschland, wo das Beamtentum bis heute vor der verbliebenen Substanz eines historisch gewachsenen Ethos, von der Elitevorstellung zehrt und es sich nach wie vor durch immaterielle Bindungen wie Eid, Treue, Weisungsgebundenheit und Pflichtbewußtsein gegenüber Staat, Dienstherrn oder Vorgesetzten auszeichnet, Eigenschaften, die jedoch in zunehmendem Maße einem Nivellierungsprozeß falsch verstandener "Demokratisierung" oder wirtschaftlicher Angleichung zum Angestellten ausgesetzt sind, ist in England die gegenläufige Tendenz nach einer sozialen [3] Aufwertung des Civil Service vielfach offenkundig. Der moderne Civil Service sucht heute nach den Werten, die das deutsche Beamtentum der Vergangenheit auszeichnete und die es in der Gegenwart zu reaktivieren sich bemüht: nach der rechtlichen, politischen und sozialen Stellung und Geltung innerhalb der Gesellschaft.

Gemäß der englischen Eigenart, bewährte Einrichtungen nicht von heute auf morgen zu ändern, werden die Bestrebungen nach Auflockerung der "political restrictions upon civil servants" vorläufig keine weiteren Erfolge zu verzeichnen haben. Die politische Zurückhaltung wird höher eingeschätzt, "even at the cost of some loss of political liberty by certain of those who elect to enter the service" [4].

---

1) Treasury Report 1953, Nr. 15 S. 6; vgl. auch William A. Robson, Bureaucracy and Democracy, in: The Civil Service in Britain and France, London 1956, S. 1 ff. passim.

2) Vgl. § 53 BBG: "Der Beamte hat bei politischer Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus seiner Stellung gegenüber der Gesamtheit und aus Rücksicht auf die Pflichten seines Amtes ergeben."

3) Zur Aufwertung des Civil Service vgl. z.B. H. Morrison, Government and Parliament - A Survey from the Inside -, London 1959, S. 334 f.; die funktionale Bedeutung des Civil Service wird dagegen neuestens als ein zunehmender und gefährlich werdender Machtfaktor in dem Gesetzgebungsbereich untersucht von N.H. Brasher, M.A., Studies in British Government, London 1965, S. 48 ff., eine Entwicklung, die der traditionellen Abhängigkeit des Civil Service vom Parlament entgegensteht. Vgl. auch G.A. Ritter, Die Kontrolle von Regierung und Verwaltung in Großbritannien; in: Festgabe für Ernst Fraenkel, Berlin 1963, S. 294-334, S. 309 ff.

4) Critchley, The Civil Service today, a.a.O. S. 59.

Und dennoch mag auch hier ein Ausspruch Woodrow Wilsons auf lange Sicht seine Gültigkeit beweisen:
"Democratic institutions are like living tissue, always a-making" [1].

2. FRANKREICH: DIE PARLAMENTARISCHEN BEAMTENINKOMPATIBILITÄTEN

a) Der Einfluß auf die bayerische Verfassung (1818)

Der große Einfluß, den die 'organisation des fonction publique' allgemein auf die bayerischen Reformen durch Montgelas um die Wende des 18. zum 19. Jahrhundert gehabt hat [2], hinterließ in Bezug auf die Frage der Beamteninkompatibilität keinen nennenswerten Eindruck auf die Verfassungsgeber Bayerns. Bereits in der Verfassung von 1791 [3] und in den vorher von der konstituierenden Nationalversammlung beschlossenen Gesetzen finden sich Inkompatibilitäten, die vornehmlich die verantwortlichen Leiter der Exekutive vom "corps legislatif" ausschlossen [4]. Auch in der Direktorialverfassung von 1795 sind Beamteninkompatibilitäten enthalten [5].
Die Möglichkeit, auch in Bayerns erster Verfassung ähnliche Regelungen zu treffen, mußte jedoch unter dem zeitlich näherliegenden Vergleich mit Napoleons Gesetzgebung in Vergessenheit geraten. Denn Napoleon, der als der eigentliche Schöpfer der "première administration cohérente et rationelle d'un Etat autoritaire"

---

1) Zit. bei T.A. Critchley, a.a.O. Vorwort; vgl. auch Jones, Political Rights a.a.O. S. 366, der auf den möglichen Wandel in dieser Hinsicht im Laufe der Zeit hinweist.

2) Vgl. dazu R. Oeschey, Die bayerische Verfassungsurkunde a.a.O. passim; M. Doeberl, Rheinbundverfassung und bayerische Konstitution a.a.O. passim.

3) Vgl. Tit. III, Chap. I, sect. III, Art. 4; Chap. IV, sect. IV, art. 2; Georg Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht, Berlin 1901, S. 466 ff.

4) R. Redslob (Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789, Leipzig 1912 S. 223) weist auf die Ministerinkompatibilität hin und stellt heraus, daß diese nicht so sehr ein Problem der Gewaltenteilung, sondern vielmehr die praktische Folge des Versuchs gewesen sei, die Korruption der Nationalversammlung zu unterbinden (vgl. R. Redslob, a.a.O. S. 238).

5) Vgl. W. Strauß, Der Staatsbeamte a.a.O. S. 11 ff.; das ist auch nicht verwunderlich, denn die Nationalversammlung stand auf der Grundlage Montesquieuscher Ideen; vgl. R. Redslob, a.a.O. S. 223.

parfait instrument de la centralisation" [1] gilt, eröffnet den "fonctionnaires"[2] den Zutritt zum Parlament. Desgleichen wurde in der Charte Constitutionelle von 1814 keine Beamteninkompatibilität verankert. Die Folge war, daß ähnlich wie in England über die in das Parlament gewählten Fonctionnaires Einflüsse der Regierung einströmen konnten [3].

b) Die Ausbildung der parlamentarischen Beamteninkompatibilitäten seit der Reaktion

Die Reaktion auf die mißbräuchliche Anwendung der Vereinbarkeit von Amt und Mandat zeigte sich in den Perioden von 1830 bis 1848 und in der anschließenden nach der Revolution. Während man in der ersten Periode bereits einzelne Ämter unter die Inkompatibilitätsregelung fallen ließ, wurde nach 1848 eine generelle Beamteninkompatibilität eingeführt, die nur von einzelnen Ausnahmen durchbrochen wurde [4].

In der Dritten Republik verschärfte sich die Regelung zu einer generellen Ineligibilität für aktive Wehrmachtsangehörige auf der Parlamentsebene, für die Generalräte des Departments und die Municipalräte auf der Gemeindeebene [5]. Darüber hinaus wurden die Fonctionnaires je nach Aufgabe und Stellung in den Inkompatibilitätsregelungen detailliert erfaßt [6].

---

1) Jacques Ellul, Histoire des Institutions, Paris 1956, S. 703 Bd. III.

2) Diese Bezeichnung ist seit Napoleon gebräuchlich.

3) Vgl. Georg Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht S. 466 ff.

4) Vgl. G. Meyer, a.a.O. S. 467; C. Heyland, Das Berufsbeamtentum, a.a.O. S. 113; J. Hatschek, Parlamentsrecht S. 586.

5) Th. Eschenburg, Der Beamte a.a.O. S. 11 ff.; vgl. auch H. Finer, Der moderne Staat, Bd. III a.a.O. S. 424.

6) Th. Eschenburg (Der Beamte a.a.O. S. 11 f.) nennt weitere Einzelheiten: "Für die Präfektur- und Polizeibeamten, die Richter und Staatsanwälte, die Schulräte, die Beamten der Finanz- und Monopolverwaltung, sowie der Eichämter, für die höheren Beamten der Verwaltung der öffentlichen Arbeiten (Brücken-, Straßenbau und Bergwerke) und der Landwirtschaftsverwaltung, einschließlich der Direktoren des Veterinärwesens, beschränkte sich die Ineligibilität auf den Bezirk ihrer Tätigkeit. Sie erstreckte sich, wie bei den Wehrmachtsangehörigen, auf die gewählten politischen Körperschaften von Staat, Departements und Gemeinden. Sie galt für die Dauer des Dienstes in dem betreffenden Bezirk. Bei Präfektur- und Polizeibeamten bestand darüber hinaus noch eine Karenzfrist von 6 Monaten". Eine Inkompatibilitätsregelung galt ferner für alle übrigen Fonctionnaires, indem diese zwischen Amt oder Mandat entscheiden mußten (vgl. Th. Eschenburg, a.a.O. S. 12).

Diese strengen Regelungen sind im Zusammenhang mit den zu jener Zeit herrschenden Verhältnissen der Fonctionnaires im Service Publique zu sehen, vor allem im Hinblick auf die absolute Abhängigkeit der Fonctionnaires von ihren Vorgesetzten. Sie waren im Kaiserreich und in der Dritten Republik zu strikter Einhaltung der Regierungsdirektiven, sowie zur Unterstützung der Regierungspolitik verpflichtet: "Vous ne devez pas avoir d'autres opinions que celles du gouvernement qui vous paie" [1].

Die Inkompatibilitätsbestimmungen auf parlamentarischer Ebene dienten also wegen dieser Abhängigkeit dem Schutz des Parlaments [2].

---

1) G. Demartial, Les fonctionnaires prussiens, Paris 1908, S. 30.
Die Fälle, daß selbst die Fonctionnaires auf unterster Stufe verpflichtet wurden, die Regierungspartei zu unterstützen, bzw. für deren Kandidaten bei einer Wahl zu stimmen, (vgl. dazu R.v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, 3 Bde. Tübingen 1866-1869, hier Bd. 3, S. 400; René Bourdoncle, Fonction publique et liberté d'opinion en droit positif français, Paris 1957, S. 12; A. Kammerer, La fonction publique en Allemagne, Paris 1899, S. 382) erinnern sowohl an den Druck, unter dem die preußischen Beamten 1855 in gleicher Weise standen (vgl. dazu die offizielle Stellungnahme der preußischen Regierung im AH durch den Regierungskommissar Hahn am 7. Febr. 1856, StenB PreußAH S. 341 ff.) als auch an die Zeit, in der von Puttkamer 1882 das Beamtentum als "einheitlichen Gesamtorganismus ... auch in politischen Dingen" (zit. bei Albert von Puttkamer, Staatsminister von Puttkamer, Leipzig 1928, S. 389) verstand und in dem aufsehenerregenden königlichen Erlaß vom 4. Januar 1882 gipfelte, der die politische aktive Unterstützung der Regierungskandidaten betraf (vgl. Lotz, Geschichte a.a.O. S. 438 f.).
Die Einschränkung politischer Freiheitsrechte der Fonctionnaires wurde beispielsweise vom Innenminister Persigny im Jahre 1865 unterstützt; er verlangte von den Präfekten, vor Beförderung oder Versetzung ihre Meinungen über "la situation personnelle et politique de l'agent" (Robert Catherine, Le Fonctionnaire Français, Paris 1961, S. 47 f.; vgl. dort weitere Beispiele; vgl. ferner Brigitte Jeglin, Der Sonderstatus a.a.O. S. 132 mit weiteren Beispielen).

2) Vgl. G. Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht S. 472; W. Clauß, Der Staatsbeamte a.a.O. S. 120 f.

c) Beamteninkompatibilität und politische Freiheitsrechte

Schon im 19. Jahrhundert bahnt sich parallel hierzu eine Entwicklung an, die den Fonctionnaire von dem bloßen "Werkzeug der staatlichen Macht" [1] zum "Citoyen", ausgestattet mit individuellen Rechtsgarantien gegenüber der Autorität des Staates, werden ließ. Die zunehmende Liberalisierung wirkte sich auch auf die politische Betätigungsfreiheit der Fonctionnaires aus [2].

So wurde z.B. seit 1919 ein Fonctionnaire, der in das Parlament gewählt wurde, zwar beurlaubt, er verlor jedoch nicht sein Pensionsrecht [3].

Eine neue Inkompatibilitätsregelung wurde nach 1945 in der Vierten Republik getroffen. Das Gesetz vom 19. Oktober 1946 [4] bestimmte, daß das passive Wahlrecht allen Fonctionnaires mit Ausnahme der Minister gewährt wurde.

Im Jahre 1958 wurde diese Materie erneut überprüft und geregelt. Artikel 25 Abs. 1 der französischen Verfassung der Fünften Republik vom 4. Oktober 1958 lautet: "Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités" [5].

Das entsprechende Gesetz wurde mit der Ordonnance No. 58 - 998 vom 24. Oktober 1958 (= verfassungsänderndes Gesetz über die Bedingungen der Wählbarkeit

---

1) Raymond Janot, Beamtentum und Staat im heutigen Frankreich, in: AöR, Bd. 81 (NF 42), 1956 S. 423-448, 425.

2) Zu den außerparlamentarischen politischen Freiheitsrechten der Fonctionnaires vgl. R. Catherine, Le Fonctionnaire a.a.O. S. 48 ff.; R. Janot, Beamtentum a.a.O. S. 433 ff.; Brigitte Jeglin, Der Sonderstatus, a.a.O. S. 128 f., 155 ff. Marcel Waline, La liberté politique du fonctionnaire, Rev. Adm. N. 61, 1957; R. Bourdoncle, Fonction publique a.a.O. passim; Pierre Lelong, Trois attitudes du fonctionnaire en face de l'activité politique, in: Rev. Adm. N. 41, 1954.

3) Vgl. Gesetz vom 30. Dez. 1919, Art. 33 i.V. m. Gesetz vom 21. Okt. 1919, zit. bei H. Finer, Der moderne Staat, Bd. III a.a.O. S. 424.

4) Loi relative au statut général des fonctionnaires, J.O. 20. Oct. 1946, p. 8910; ferner auszugsweise abgedr. bei Charles Sénégas, Les Droits et les Obligations des Fonctionnaires, Paris 1955, S. 5 ff.; vgl. auch P. Chatenet, The Civil Service in France, in: The Civil Service in Britain and France, S. 161 ff.

5) Abgedr. in: Hans Lottig, Die Verfassung der Fünften Republik, Reihe: Die Verfassungen der Welt, Bd. 3, Frankfurt/M.-Berlin 1961, S. 76; zum neuesten Stand vgl. die Angaben bei H. Lottig, a.a.O. sowie in: Statut Général des Fonctionnaires, Journal Officiel de la Republique Française Stand 1. Oktober 1965, Nr. 1024.

und der parlamentarischen Unvereinbarkeiten [1] erlassen. Hierin wurden nicht nur die parlamentarischen Beamteninkompatibilitäten geregelt, sondern auch parlamentarische Inkompatibilitäten anderer Berufe, wie z.B. das Berufsverbot für Leiter von Unternehmen, die eng mit der öffentlichen Hand zusammenarbeiten, oder Einschränkungen bei gewählten Rechtsanwälten, um unzulässigen Akteneinsichten während ihrer Parlamentstätigkeit vorzubeugen.

Im Rahmen der politischen Freiheitsrechte der Fonctionnaires, die von einem bemerkenswerten Liberalismus gekennzeichnet sind [2], stellten die Beamteninkompatibilitäten keinen ausgesprochenen Gegensatz dar. Grundlage der französischen Konzeption der politischen Tätigkeit der Fonctionnaires ist der unbestreitbar richtige Gedanke [3], daß der Fonctionnaire "nicht ein Bürger minderen Ranges" [4] sein darf.

Die Inkompatibilitäten sind aus der Sicht der dem Fonction Publique auch in Frankreich immanenten Verantwortungsgefühl gegenüber der Allgemeinheit und der möglichen zentralen Machtstellung eines einzelnen Fonctionnaires rein pragmatische Einschränkungen, die im Hinblick auf die Gleichheit der Chancen aller Kandidaten im Parlament durchaus angemessen erscheinen; "Qui peut le plus peut le moins" [5]. Der Fonctionnaire kann an allen Wahlkämpfen teilnehmen. Er muß lediglich vor dem Wahlkampf um Urlaub auf Zeit bitten. Er kann die Kampagne ohne große Risiken im Hinblick auf Wiederanstellung und Beförderung führen.

Während seiner parlamentarischen Tätigkeit wird ihm eine Ausfallentschädigung (indemnité différentielle) dann gewährt, wenn seine Diäten geringer sind als das Gehalt, das er als Fonctionnaire erhalten hatte [6]. Im übrigen erhält er seine vollen Dienstbezüge [7].

Die Tatsache, daß heute dem Fonctionnaire der Weg in das Parlament nicht wesentlich erschwert wird, spiegelt sich auch in der verhältnismäßig hohen Zahl der Fonctionnaires in der Nationalversammlung wider; 1956 waren von den 537 Abgeordneten 80 Vertreter aus dem Lehrkörper (Volks-, Ober-, Hoch-, Technische Schulen), 37 Staatsbeamte, 15 Bedienstete von Eisenbahn und Post, sowie 66 Ver-

---

1) In: J.O. v. 25. Oktober 1958.
2) Vgl. R. Catherine, Le Fonctionnaire a.a.O. S. 48.
3) R. Janot, Beamtentum a.a.O. S. 438.
4) R. Janot, Beamtentum a.a.O. S. 438; Janot stellt jedoch diese Ansicht vorsichtig in Zweifel.
5) R. Catherine, Le Fonctionnaire a.a.O. S. 49; vgl. auch R. Janot, Beamtentum a.a.O. S. 438 ff.: "Es handelt sich nicht darum, ihm ein Recht zu entziehen, sondern darum, ihm ein Privileg zu verweigern".
6) R. Catherine, Le Fonctionnaire a.a.O. S. 50.
7) Vgl. R. Janot, Beamtentum a.a.O. S. 439.

treter juristischer Berufe [1] vertreten. Im Jahre 1958 waren es von 445 Abgeordneten 35 Vertreter aus dem Lehrkörper, 60 Staatsbeamte und 62 Vertreter juristischer Berufe [2].

Die zukünftige Entwicklung ist angesichts der vorläufig äußerlich unveränderten Machtstellung des Staatspräsidenten gegenüber dem Parlament im Hinblick auf die Inkompatibilitätsgesetzgebung noch offen. Die Fragen nach Vereinbarkeit von Amt und Mandat, nach Ausgestaltung und Umfang der Inkompatibilität werden sich stellen, sobald der französische Parlamentarismus zu neuem Leben erweckt wird. An seiner Geschichte wird man sich orientieren, und man wird den Kompromiß zwischen Liberalismus und notwendiger Einschränkung gewisser Freiheitsrechte in Form von parlamentarischen Beamteninkompatibilitäten erneut suchen müssen.

3. AUSBLICK

Mit dem Erlaß des bayerischen [3] Rechtsstellungsgesetzes für Beamtenabgeordnete wird die Diskussion um parlamentarische Beamteninkompatibilitäten nur äußerlich und vorläufig abgeschlossen. Denn der Gesetzgeber hat die Ausgestaltung dieses Gesetzes nicht nur nach rechtlichen Gesichtspunkten, sondern auch nach zeitgebundenen, parteipolitischen Zweckmäßigkeitserwägungen vornehmen müssen, um die Vielzahl der Aspekte in einem positiven Kompromiß in Einklang zu bringen.

Darüber hinaus aber bleibt die Dialektik von politischen Freiheits- und Betätigungsrechten der beamteten Staatsbürger in unserer pluralistischen Demokratie und der notwendigen Formen von Freiheitsbeschränkungen in autoritätsbezogenen [4] Institutionen von bleibender Aktualität. Auf dieser Ebene wird die Diskussion weitergeführt. Sie erhält ihre Spannung durch die unverändert gegensätzlichen Vorstellungen eines durch die Beamtenabgeordneten "verwässerten und verbogenen deut-

---

1) Diese werden aufgeführt, da auch für sie Inkompatibilitätsbestimmungen gelten.

2) Statistische Angaben bei Gilbert Ziebura, Die V. Republik, - Frankreichs neues Regierungssystem -, Reihe: Die Wissenschaft von der Politik, Bd. 12, Köln und Opladen 1960, S. 182 f.

3) und des in Aussicht stehenden Bremer Gesetzes.

4) Zur Frage der Autorität in der Demokratie vgl. C.J. Friedrich, Politische Autorität und Demokratie, ZfP. J. 7, NF. H. 1, 1960, S. 1; O.H. v.d. Gablentz, Autorität und Legitimität im heutigen Staat, ZfP. NF. Bd. V, 1958, S. 5 ff.

schen Parlamentarismus" [1] einerseits, und den Bemühungen nach organischer Anpassung und psychologischer Aussöhnung von Parlamentarismus und Berufsbeamtentum [2], basierend auf den Erkenntnissen der historisch-politischen Realitäten, andererseits. Diese Realitäten aber legen uns nahe, den schwierigeren Weg der anpassungsfähigen, differenzierten parlamentarischen Beamteninkompatibilität in der Art deutscher oder französischer Vorstellungen zu gehen, gegenüber dem aus anderen Motiven und Traditionen gewählten Weg des angloamerikanischen Neutralitäts- und Ineligibilitätsprinzips [3].

Das Gebot der Stunde ist die Überwindung der latenten Gefahr einer politischen Erstarrung unseres demokratischen Systems. Die Herauslösung des Berufsbeamtentums aus einer funktionsbedingten, wertfreien Neutralitätsgesinnung in ein an demokratischen Grundsätzen orientierten, allgemein-politisches Verantwortungsbewußtsein wird mittels der Beamtenabgeordneten zumindest teilweise verwirklicht. Seine Existenz ist ein Beitrag zur Überwindung jener Gefahr.

Die Furcht vor einer zukünftigen parlamentarischen Bürokratisierung, gefördert etwa durch das Wirken der Beamtenabgeordneten, mag weitgehend unter Hinweis auf die historisch bewiesene politische Vitalität der Beamtenabgeordneten genommen werden. Diese Vitalität ist es, gepaart mit dem notwendigen Gefühl für Allgemeinverantwortung und Rationalität, die jene von Bismarck abfällig bezeichnete "Schwatzbude" in ein lebendiges "Government by talking" zu verwandeln vermag. Die Diskussion ist ein essentieller Wesenszug der Parlamentsarbeit [4], doch sie sollte nicht nur durch politische Leidenschaft, sondern auch durch den notwendigen Sachverstand getragen sein. Die Effektivität der deutschen Legislative ist weitgehend von der sachkundigen Arbeit seiner Abgeordneten abhängig. Diesem Erfordernis werden auch zukünftig insbesondere die Beamtenabgeordneten dienen. Sie werden sich dabei nicht als "Diener des Staates" im überkommenen Sinne, sondern als "Helfer des Volkes" [5] fühlen.

Das ferne Ziel der europäischen politischen Integration schließlich würde auf dem Sektor der parlamentarischen Beamteninkompatibilitäten d a n n Probleme bieten, wenn das Europa-Parlament der Zukunft aus Abgeordneten zusammenge-

---

1) C. Loewenstein, Verfassungslehre S. 194.

2) E. Pikart, Berufsbeamtentum und Parteienstaat, ZfP. 1960 NF. 7 S. 225 ff., 240.

3) Auch zwischen England und USA Unterschiede !

4) Insbesondere der Bundestag mit seinem Primat der Außenpolitik sollte sich stets darauf besinnen.

5) Abg. Dr. Alfons Bayerl, Richter und MdL, in einem privaten Gespräch.

setzt würde, die unmittelbar von den integrierten Völkern gewählt und nicht über die nationalen Parlamente [1] entsandt würden.

Würde man die gegenwärtige Situation der bestehenden Gegensätze in der Gesetzgebung zur parlamentarischen Beamteninkompatibilität auf jenes Zukunftsbild projizieren, so stellte sich die Frage, ob diese Differenzen unüberbrückbar erscheinen. Angesichts der Tatsache, daß bei einer im Verhältnis zur europäischen Beamtenschaft so verschwindend kleinen Zahl von "Europa-Parlamentariern" auch die englischen Vorbehalte gegenüber der politischen Betätigung der Civil Servants modifiziert werden könnten, erscheint der augenblickliche französische "Mittelweg" einer abgestuften Beamten-Inkompatibilität durchaus gangbar. Die in England zu beobachtende Tendenz einer gewissen Lockerung der 'political restrictions' in den unteren Beamtenklassen läßt der Hoffnung genügend Raum, daß eine von allen beteiligten Nationen akzeptierte Kompromißlösung auch die politisch befähigten Persönlichkeiten aus deren öffentlichem Dienst an der aktiven Parlamentsarbeit teilnehmen läßt.

---

1) Auch in den Parlamenten in Österreich, Dänemark, Finnland, Luxemburg, Schweden und in der Schweiz sind Beamte vertreten (vgl. J.O. Roach, Ausbildung und Berufsverfassung im öffentlichen Dienst; Tagung des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten v. 10. und 11. Juni 1949, Frankfurt/M. S. 60.

ANHANG:

ANLAGE I: Anträge der Fraktionen des Bayerischen Landtags betreffend Gesetz über die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat für Angehörige des öffentlichen Dienstes (Rechtsstellungsgesetz) von 1958 bis 1966 (Stand 11.5.1966)

ANLAGE II: Fragebogen an Beamtenabgeordnete des Bayerischen Landtags vom 12. November 1965 und Auswertung.

Bayerischer Landtag
3. Legislaturperiode

Beilage 3579

Antrag

Der Landtag wolle beschließen:

Gesetz
über die Rechtsstellung der in den Bayerischen Landtag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes.

§ 1

Ein in den Bayerischen Landtag gewählter Richter, Beamter oder Angestellter scheidet mit dem Tage der Annahme seiner Wahl aus seinem Dienstverhältnis aus. Gehalt oder Ruhegehalt für diese Zeit wird nicht gezahlt.

§ 2

Nach der Beendigung der Mitgliedschaft im Bayerischen Landtag ist der Richter, Beamte oder Angestellte, wenn er die allgemeinen Voraussetzungen für seine frühere Tätigkeit noch erfüllt, auf seinen Antrag wieder in das frühere Dienstverhältnis zu übernehmen.

§ 3

Stellt der Richter, Beamte oder Angestellte diesen Antrag nicht, so tritt er in den Ruhestand. Die oberste Dienstbehörde kann ihn jedoch, falls er bei Beendigung der Tätigkeit als Abgeordneter das fünfundfünfzigste Lebensjahr noch nicht vollendet hat, wieder in sein früheres Dienstverhältnis berufen. Lehnt er die Berufung ab, so gilt er als entlassen.

§ 4

Dieses Gesetz tritt ab 1. Dezember 1958 in Kraft.

München, den 12. Juni 1958

Rabenstein (FDP)

Beilage 3580

Antrag

Betreff:
Aufwandsentschädigung für alle Amtsvorstände

Der Landtag wolle beschließen:

Die Staatsregierung wird ersucht, den Amtsvorständen eine nicht pensionsfähige Aufwandsentschädigung von monatlich 40.— DM zu gewähren.

München, den 9. Juni 1958

Michel
(fraktionslos)

Beilage 3581

Antrag

Betreff:
Errichtung eines realgymnasialen Zweiges bei der Oberrealschule in Landshut

Der Landtag wolle beschließen:

Bei der Oberrealschule in Landshut wird vom Schuljahr 1958/59 an ein realgymnasialer Zweig errichtet und geführt.

München, den 10. Juni 1958

Wolff (SPD),
Dr. Lippert (CSU),
Brunner (BP),
Klammt (GB)

Beilage 3582

Antrag

Betreff:
Erhöhung des Anteils an den Kosten für das Coburger Landestheater

Der Landtag wolle beschließen:

Die Staatsregierung wird ersucht, im Haushalt des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus für das Rechnungsjahr 1958 bei Kap. 05 02 C Tit. 600 den Anteil an den Kosten für das Coburger Landestheater auf 650 000 DM zu erhöhen.

München, den 10. Juni 1958

Riedinger,
Reißenweber (CSU),
Förster (SPD),
Muth (FDP)

Beilage 3583

Antrag

Betreff:
Ergänzung des § 15 der Urlaubsverordnung

Der Landtag wolle beschließen:

§ 15 der Urlaubsverordnung vom 28. Juli 1954 (GVBl. S. 135) erhält folgenden Absatz 3:

„Abweichend von dieser allgemeinen Regelung können Frauen, die einen eigenen Haushalt führen, bis zu 6 Tagen des ihnen zustehenden Jahresurlaubs halbtagsweise einbringen."

München, den 10. Juni 1958

Pittroff,
Krüger, Günzl, Laufer (sämtliche SPD)

Bayerischer Landtag
4. Legislaturperiode

Beilage 2748

Antrag

Der Landtag wolle beschließen:

Gesetz
über die Rechtsstellung der in den Bayerischen Landtag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes

Art. 1

(1) Ein in den Bayerischen Landtag gewählter Beamter im Sinne des Bayerischen Beamtengesetzes tritt mit dem Tage der Annahme der Wahl in den Ruhestand.

(2) Der Beamte ist zu entlassen, wenn er zur Zeit seiner Ernennung Mitglied des Bayerischen Landtags war und nicht innerhalb der von der obersten Dienstbehörde gesetzten angemessenen Frist sein Mandat niederlegt.

(3) Ehrenbeamte im Sinne des Bayerischen Beamtengesetzes und des Gesetzes für kommunale Wahlbeamte, sowie Hochschullehrer fallen nicht unter Ziff. 1 und 2.

Art. 2

(1) Der Beamte erhält für den Monat, in dem er die Wahl zum Abgeordneten des Landtags annimmt, die Dienstbezüge des von ihm bekleideten Amtes.

(2) Nach Ablauf der Zeit, für die Dienstbezüge gewährt werden, erhält der Beamte Ruhegehalt, das mindestens Fünfzig vom Hundert der Dienstbezüge des von ihm bisher bekleideten Amtes beträgt.

Art. 3

(1) Nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag ist der Beamte, wenn er die allgemeinen Voraussetzungen für die Berufung in das Beamtenverhältnis noch erfüllt, auf seinen Antrag wieder in das frühere Dienstverhältnis zu übernehmen: das ihm zu übertragende Amt muß derselben oder einer gleichwertigen Laufbahn angehören wie das zuletzt bekleidete Amt und mit mindestens demselben Endgrundgehalt ausgestattet sein.

(2) Stellt der Beamte einen Antrag nach Abs. 1 innerhalb von drei Monaten, so erhält er von dem Beginn des Monats an, in dem der Antrag gestellt ist, bis zur Übertragung des Amtes die Dienstbezüge, die ihm bei einem Verbleiben in seinem früheren Amt zugestanden hätten, mit Ausnahme der zur Bestreitung von Dienstaufwandskosten bestimmten Einkünfte.

(3) Stellt der Beamte einen Antrag nach Absatz 1 nicht, so verbleibt er im Ruhestand. Die oberste Dienstbehörde kann ihn jedoch, falls er bei Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag das fünfundfünfzigste Lebensjahr noch nicht vollendet hat, unter Übertragung eines den Voraussetzungen des Abs. 1 entsprechenden Amtes, wieder in das frühere Dienstverhältnis berufen; lehnt er die Berufung ab, so gilt er als entlassen. Satz 2 findet keine Anwendung, wenn der Beamte während der Dauer seiner Mitgliedschaft im Landtag Mitglied der Staatsregierung war.

Art. 4

Die Zeit der Mitgliedschaft im Landtag bis zur Vollendung des fünfundsechzigsten Lebensjahres gilt bei Wiedereintritt in das frühere Dienstverhältnis (§ 3) oder nach Beendigung der Wahlperiode als Dienstzeit im Sinne des Besoldungs- und Versorgungsrechts.

Art. 5

(1) Die Vorschriften der §§ 1 und 4 gelten sinngemäß für Angestellte des öffentlichen Dienstes. Bei Angestellten, die keinen vertraglichen Anspruch auf Versorgung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen haben, tritt an die Stelle des Ruhegehalts für die Dauer der Mitgliedschaft im Landtag die Hälfte der Vergütung, die ihnen bei Verbleiben im Dienst in ihrer Vergütungsgruppe zugestanden hätte, hinsichtlich der Steigerungsbeträge nach Maßgabe des Art. 4.

(2) Sofern ein Angestellter des öffentlichen Dienstes bis zur Annahme der Wahl Pflichtversicherter im Sinne der Rentenversicherung war, gilt er für die Zeit der Mitgliedschaft im Landtag nach der zuletzt bezogenen Vergütung weiter als pflichtversichert; die gesetzlichen und dienstvertraglichen Arbeitgeberanteile für die Alters- und Hinterbliebenenversicherung trägt der Dienstherr. Entsprechendes gilt für die zusätzliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung nach § 16 ATO.

Art. 6

Die Entlassung eines Beamten oder die Kündigung eines Angestellten nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag wegen der Tätigkeit als Abgeordneter ist unzulässig.

Art. 7

Dieses Gesetz tritt am ..... in Kraft.

München, den 11. Januar 1962

Riedel, Leichtle

Bayerischer Landtag
4. Legislaturperiode

Beilage 3014

Antrag

Der Landtag wolle beschließen:

Gesetz

zur Änderung der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, der Landkreisordnung für den Freistaat Bayern und der Bezirksordnung für den Freistaat Bayern

§ 1

Artikel 31 Absatz 4 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 25. Januar 1952 (BayBS I S. 461) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 28. November 1959 (GVBl. S. 257) erhält folgende Fassung:

„(4) Beamte und Angestellte der Gemeinden können nicht ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder sein. Beamte und Angestellte der Rechtsaufsichtsbehörden, die unmittelbar mit Aufgaben der Rechtsaufsicht befaßt sind, können nicht ehrenamtliche Bürgermeister oder ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder sein. Ein Landrat kann nicht ehrenamtliches Gemeinderatsmitglied in einer kreisfreien Gemeinde sein."

§ 2

Artikel 24 Absatz 3 der Landkreisordnung für den Freistaat Bayern vom 16. Februar 1952 (BayBS I S. 515) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 28. November 1959 (GVBl. S. 257) erhält folgende Fassung:

„(3) Kreisräte können nicht sein:

1. Beamte und Angestellte des Landkreises,
2. Beamte und Angestellte der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden, die unmittelbar mit Aufgaben der Rechtsaufsicht befaßt sind,
3. der Landrat eines anderen Kreises,
4. der Oberbürgermeister einer kreisfreien Gemeinde."

§ 3

Artikel 23 Absatz 4 der Bezirksordnung für den Freistaat Bayern vom 27. Juli 1953 (BayBS I S. 329) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 28. November 1959 (GVBl. S. 257) erhält folgende Fassung:

„(4) Bezirksräte können nicht sein:

1. Beamte und Angestellte des Bezirks,
2. Beamte und Angestellte der Regierung, die unmittelbar mit Aufgaben des Bezirks befaßt sind,
3. Beamte und Angestellte der Rechtsaufsichtsbehörde, die unmittelbar mit Aufgaben der Rechtsaufsicht befaßt sind."

§ 4

Dieses Gesetz tritt am . . . . . in Kraft.

München, den 24. April 1962

Riedel (CSU)

Beilage 3015

Antrag

Betreff:
Gewährung von Arbeitgeberzuschüssen zur Altersversorgung an Angestellte des Bayer. Staates

Der Landtag wolle beschließen:

Die Staatsregierung wird ersucht, dafür Sorge zu tragen, daß alle in ihrem Dienste stehenden Angestellten, die nach Artikel 7 Abs. 2 des Angestelltenversicherungsgesetzes vom 23. Februar 1957 (Bundesgesetzblatt I, Seite 88) von der Angestelltenversicherungspflicht zugunsten einer berufsständischen gesetzlichen Versorgungseinrichtung befreit waren und deren Bezüge die Pflichtversicherungsgrenze des AV übersteigen, in den Genuß von Arbeitgeberzuschüssen zur Altersversorgung kommen, wie sie dem überwiegenden Teil der vergleichbaren Staatlichen Bediensteten gemäß der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen vom 4. Juli 1960 (P 2040 A — 51400, Staatsanzeiger Nr. 28/60 S. 3) gewährt werden.

München, den 16. April 1962

Dr. Dehler (FDP)

Beilage 3016

Antrag

Betreff:
Planung einer autobahnähnlichen Schnellstraße entlang der sog. Reichsstädtelinie

Der Landtag wolle beschließen:

Die Staatsregierung wird ersucht, bei der bisherigen Planung einer autobahnähnlichen Schnellstraße entlang der sog. Reichsstädtelinie zu verbleiben und den Bemühungen, die Straße auf württembergisches Gebiet zu verlegen, entgegenzutreten.

München, den 24. April 1962

Jaumann (CSU)

Beilage 3017

Antrag

Betreff:
Regelung der Inkompatibilität bzw. der Doppelmandate von Landräten und Oberbürgermeistern

Der Landtag wolle beschließen:

Die Staatsregierung wird ersucht, den Entwurf eines Gesetzes für kommunale Wahlbeamte, der im Staatsministerium des Innern fertig vorliegt und dem neuen Landtag vorgelegt werden soll, dahin zu ändern, daß auch die Frage der Inkompatibilität bzw. der Doppelmandate von Landräten und Oberbürgermeistern geregelt wird.

München, den 24. April 1962

Riedel (CSU)

Bayerischer Landtag
5. Legislaturperiode

Beilage 6

Antrag

Der Landtag wolle beschließen:

Gesetz

über die Rechtsstellung der in den Bayerischen Landtag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes

Art. 1

(1) Ein in den Bayerischen Landtag gewählter Beamter im Sinne des Bayerischen Beamtengesetzes tritt mit dem Tage der Annahme der Wahl in den Ruhestand.

(2) Der Beamte ist zu entlassen, wenn er zur Zeit seiner Ernennung Mitglied des Bayerischen Landtags war und nicht innerhalb der von der obersten Dienstbehörde gesetzten angemessenen Frist sein Mandat niederlegt.

(3) Ehrenbeamte im Sinne des Bayerischen Beamtengesetzes und des Gesetzes für kommunale Wahlbeamte, sowie Hochschullehrer fallen nicht unter Ziff. 1 und 2.

Art. 2

(1) Der Beamte erhält für den Monat, in dem er die Wahl zum Abgeordneten des Landtags annimmt, die Dienstbezüge des von ihm bekleideten Amtes.

(2) Nach Ablauf der Zeit, für die Dienstbezüge gewährt werden, erhält der Beamte Ruhegehalt, das mindestens Fünfzig vom Hundert der Dienstbezüge des von ihm bisher bekleideten Amtes beträgt.

Art. 3

(1) Nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag ist der Beamte, wenn er die allgemeinen Voraussetzungen für die Berufung in das Beamtenverhältnis noch erfüllt, auf seinen Antrag wieder in das frühere Dienstverhältnis zu übernehmen: das ihm zu übertragende Amt muß derselben oder einer gleichwertigen Laufbahn angehören wie das zuletzt bekleidete Amt und mit mindestens demselben Endgrundgehalt ausgestattet sein.

(2) Stellt der Beamte einen Antrag nach Abs. 1 innerhalb von drei Monaten, so erhält er von dem Beginn des Monats an, in dem der Antrag gestellt ist, bis zur Übertragung des Amtes die Dienstbezüge, die ihm bei einem Verbleiben in seinem früheren Amt zugestanden hätten, mit Ausnahme der zur Bestreitung von Dienstaufwandskosten bestimmten Einkünfte.

(3) Stellt der Beamte einen Antrag nach Abs. 1 nicht, so verbleibt er im Ruhestand. Die oberste Dienstbehörde kann ihn jedoch, falls er bei Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag das fünfundfünfzigste Lebensjahr noch nicht vollendet hat, unter Übertragung eines den Voraussetzungen des Abs. 1 entsprechenden Amtes, wieder in das frühere Dienstverhältnis berufen; lehnt er die Berufung ab, so gilt er als entlassen. Satz 2 findet keine Anwendung, wenn der Beamte während der Dauer seiner Mitgliedschaft im Landtag Mitglied der Staatsregierung war.

Art. 4

Die Zeit der Mitgliedschaft im Landtag bis zur Vollendung des fünfundsechzigsten Lebensjahres gilt bei Wiedereintritt in das frühere Dienstverhältnis (§ 3) oder nach Beendigung der Wahlperiode als Dienstzeit im Sinne des Besoldungs- und Versorgungsrechts.

Art. 5

(1) Die Vorschriften der §§ 1 und 4 gelten sinngemäß für Angestellte des öffentlichen Dienstes. Bei Angestellten, die keinen vertraglichen Anspruch auf Versorgung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen haben, tritt an die Stelle des Ruhegeldes für die Dauer der Mitgliedschaft im Landtag die Hälfte der Vergütung, die ihnen bei Verbleiben im Dienst in ihrer Vergütungsgruppe zugestanden hätte, hinsichtlich der Steigerungsbeträge nach Maßgabe des Art. 4.

(2) Sofern ein Angestellter des öffentlichen Dienstes bis zur Annahme der Wahl Pflichtversicherter im Sinne der Rentenversicherung war, gilt er für die Zeit der Mitgliedschaft im Landtag nach der zuletzt bezogenen Vergütung weiter als pflichtversichert; die gesetzlichen und dienstvertraglichen Arbeitgeberanteile für die Alters- und Hinterbliebenenversicherung trägt der Dienstherr. Entsprechendes gilt für die zusätzliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung nach § 16 ATO.

Art. 6

Die Entlassung eines Beamten oder die Kündigung eines Angestellten nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag wegen der Tätigkeit als Abgeordneter ist unzulässig.

Art. 7

Dieses Gesetz tritt am ..... in Kraft.

München, den 10. Dezember 1962

Dr. Dehler
und Fraktion (FDP)

Bayerischer Landtag
5. Legislaturperiode

Beilage 7

Antrag

Der Landtag wolle beschließen:

Gesetz
zur Änderung der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, der Landkreisordnung für den Freistaat Bayern und der Bezirksordnung für den Freistaat Bayern

§ 1

Artikel 31 Absatz 4 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 25. Januar 1952 (BayBS I S. 461) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 28. November 1959 (GVBl. S. 257) erhält folgende Fassung:

„(4) Beamte und Angestellte der Gemeinden können nicht ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder sein. Beamte und Angestellte der Rechtsaufsichtsbehörden, die unmittelbar mit Aufgaben der Rechtsaufsicht befaßt sind, können nicht ehrenamtliche Bürgermeister oder ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder sein. Ein Landrat kann nicht ehrenamtliches Gemeinderatsmitglied in einer kreisfreien Gemeinde sein."

§ 2

Artikel 24 Absatz 3 der Landkreisordnung für den Freistaat Bayern vom 16. Februar 1952 (BayBS I S. 515) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 28. November 1959 (GVBl. S. 257) erhält folgende Fassung:

„(3) Kreisräte können nicht sein:

1. Beamte und Angestellte des Landkreises,
2. Beamte und Angestellte der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden, die unmittelbar mit Aufgaben der Rechtsaufsicht befaßt sind,
3. der Landrat eines anderen Kreises,
4. der Oberbürgermeister einer kreisfreien Gemeinde."

§ 3

Artikel 23 Absatz 4 der Bezirksordnung für den Freistaat Bayern vom 27. Juli 1953 (BayBS I S. 529) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 28. November 1959 (GVBl. S. 257) erhält folgende Fassung:

„(4) Bezirksräte können nicht sein:

1. Beamte und Angestellte des Bezirks,
2. Beamte und Angestellte der Regierung, die unmittelbar mit Aufgaben des Bezirks befaßt sind,
3. Beamte und Angestellte der Rechtsaufsichtsbehörde, die unmittelbar mit Aufgaben der Rechtsaufsicht befaßt sind."

§ 4

Dieses Gesetz tritt am ..... in Kraft.

München, den 10. Dezember 1962

Dr. Dehler
und Fraktion (FDP)

Beilage 8

Antrag

Der Landtag wolle beschließen:

Gesetz
zur Änderung des Bayerischen Besoldungsgesetzes

§ 1

Dem Art. 47 des Bayerischen Besoldungsgesetzes vom 14. Juni 1958 (GVBl. S. 101) wird folgender neuer Absatz 4 angefügt:

„(4) Den in Absatz 1 und 2 genannten beihilfeberechtigten Bediensteten kann, soweit keine Krankenversicherungspflicht besteht, ein Zuschuß bis zur Hälfte der nachgewiesenen Beiträge für eine freiwillige Krankenversicherung gewährt werden. Im Falle der Gewährung eines Krankenkassenzuschusses darf die nach den Beihilfevorschriften des Bundes (Abs. 1) errechnete Beihilfe zusammen mit den Leistungen der bezuschußten freiwilligen Krankenversicherung den Betrag der tatsächlichen Aufwendungen des Beihilfeberechtigten in Krankheits- und Geburtfällen nicht übersteigen.

§ 2

Das Gesetz ist dringlich. Es tritt am ..... in Kraft.

München, den 13. Dezember 1962

Gabert
und Fraktion (SPD)

Bayerischer Landtag
5. Legislaturperiode

Beilage 822

Antrag

Der Landtag wolle beschließen:

Gesetz

über die Zugehörigkeit von öffentlich Bediensteten zu den Volksvertretungen, zum Senat und den kommunalen Vertretungskörperschaften (Rechtsstellungsgesetz)

Art. 1

(1) Ein in den Bayerischen Landtag gewählter oder in den Senat entsandter Beamter im Sinne des Bayerischen Beamtengesetzes tritt mit dem Tage der Annahme seiner Wahl in den Ruhestand. Ist die Annahme der Wahl nicht formell vorgeschrieben, so ist als Tag der Annahme der siebente Tag nach der amtlichen Benachrichtigung seiner Wahl oder Entsendung anzunehmen, falls er nicht vorher auf die Wahl verzichtet.

(2) Ein Beamter im Sinne des Bayerischen Beamtengesetzes ist zu entlassen, wenn er zur Zeit seiner Ernennung Mitglied des Bayerischen Landtags oder Senats ist und nicht innerhalb der von der obersten Dienstbehörde gesetzten angemessenen Frist sein Mandat niederlegt.

(3) Ehrenbeamte im Sinne des Bayerischen Beamtengesetzes oder des Kommunalen Wahlbeamtengesetzes, sowie Hochschullehrer fallen nicht unter Abs. 1 und 2.

Art. 2

(1) Ein in den Deutschen Bundestag oder Bayerischen Landtag gewählter oder in den Senat entsandter Beamter auf Zeit im Sinne des Kommunalen Wahlbeamtengesetzes ist mit dem Tage der Annahme seiner Wahl zu entlassen, wenn er nicht in den Ruhestand tritt. Art. 1 Abs. 1 zweiter Satz gilt entsprechend.

(2) Ein in den Deutschen Bundestag oder in den Bayerischen Landtag gewählter oder in den Senat entsandter Beamter auf Zeit im Sinne des Kommunalen Wahlbeamtengesetzes tritt mit dem Tage der Annahme seiner Wahl in den Ruhestand, wenn er in einem Beamten- oder Richterverhältnis mit Dienstbezügen eine Dienstzeit von insgesamt mindestens 10 Jahren (Wartezeit) zurückgelegt hat oder aus einem Beamten- oder Richterverhältnis auf Lebenszeit in das Beamtenverhältnis auf Zeit berufen worden ist. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend.

(3) Für Mitglieder des Deutschen Bundestages, des Bayerischen Landtags oder des Senats wird eine Wahl zum Kommunalen Wahlbeamten auf Zeit erst nach Niederlegung ihres Mandats in den Volksvertretungen wirksam. Erfolgt diese nicht innerhalb der von der obersten Dienstbehörde gesetzten angemessenen Frist, ist die Wahl zum Kommunalen Wahlbeamten auf Zeit ungültig.

Art. 3

(1) Der Beamte im Sinne des Bayerischen Beamtengesetzes und des Kommunalen Wahlbeamtengesetzes erhält für den Monat, in dem er in den Bayerischen Landtag oder Senat oder in den Deutschen Bundestag eintritt, die Dienstbezüge des von ihm bekleideten Amtes.

(2) Nach Ablauf der Zeit, für die Dienstbezüge gewährt werden, erhält der Beamte, so er nicht nach Art. 2 Abs. 1 zu entlassen ist, Ruhegehalt. Dieses beträgt mindestens Fünfzig vom Hundert der Dienstbezüge des von ihm bisher bekleideten Amtes.

Art. 4

(1) Nach Beendigung seiner Mitgliedschaft im Bayerischen Landtag oder Senat ist der Beamte im Sinne des Bayerischen Beamtengesetzes, wenn er, abgesehen von der Höchstaltersgrenze, die Voraussetzungen für die Berufung in das Beamtenverhältnis noch erfüllt, auf seinen Antrag wieder in das frühere Dienstverhältnis zu übernehmen. Das ihm zu übertragende Amt muß derselben oder einer gleichwertigen Laufbahn angehören wie das zuletzt bekleidete Amt und mindestens mit demselben Endgrundgehalt ausgestattet sein.

(2) Stellt der Beamte einen Antrag nach Abs. 1 innerhalb dreier Monate, so erhält er vom Beginn des Monats an, in dem er den Antrag stellt, bis zur Übernahme in das frühere Dienstverhältnis die Dienstbezüge, die ihm beim Verbleiben in seinem früheren Amt zugestanden hätten.

(3) Stellt der Beamte keinen Antrag nach Abs. 1, verbleibt er im Ruhestand. Die oberste Dienstbehörde kann ihn jedoch, falls er bei Beendigung seiner Mitgliedschaft im Bayerischen Landtag oder Senat das 55. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, unter Übertragung eines den Voraussetzungen des Abs. 1 entsprechenden Amtes wieder in das frühere Dienstverhältnis berufen. Lehnt er die Berufung ab, gilt er als entlassen.

Art. 5

(1) Die Zeit der Mitgliedschaft im Bayerischen Landtag oder Senat gilt bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres bei Wiedereintritt in das frühere Dienstverhältnis gemäß Art. 4 Abs. 1 und 3 Satz 2 oder nach Beendigung der Wahlperiode hinsichtlich Art. 4 Abs. 3 Satz 1 als Dienstzeit im Sinne der besoldungs- und versorgungsrechtlichen Bestimmungen des Bayerischen Beamtengesetzes.

(2) Für Kommunale Wahlbeamte auf Zeit, die gemäß Art. 2 Abs. 2 in den Ruhestand treten, findet Art. 5 keine Anwendung.

Art. 6

(1) Die Vorschriften des Art. 1 und 4 finden sinngemäß Anwendung für Angestellte des öffentlichen Dienstes des Freistaates Bayern, der Bezirke, der

Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts in Bayern Anwendung.

(2) Beim Angestellten im Sinne des Abs. 1, der keinen vertraglichen Anspruch auf Versorgung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen hat, tritt an die Stelle des Ruhegehaltes für die Dauer der Mitgliedschaft im Bayerischen Landtag oder Senat 30 vom Hundert der Grundvergütung und des Ortszuschlages, die ihm beim Verbleiben im Dienst in ihrer Vergütungsgruppe zugestanden hätten. Hinsichtlich der Steigerungsbeträge ist sinngemäß Art. 5 anzuwenden.

(3) War ein Angestellter im Sinne des Abs. 1 beim Beginn seiner Mitgliedschaft im Bayerischen Landtag oder Senat Pflichtversicherter im Sinne der Reichsversicherungsordnung, gilt er für die Zeit seiner Mitgliedschaft im Bayerischen Landtag oder Senat unter Berücksichtigung des Abs. 2 letzter Satz nach der zuletzt bezogenen Vergütung als pflichtversichert. Der Arbeitgeber trägt die gesetzlichen und dienstvertraglichen Arbeitgeberanteile. Gleiches gilt für die zusätzliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung nach dem BAT und für die nach § 7 Abs. 2 und Art. 2a AVG von der Angestelltenversicherung befreiten Angestellten.

Art. 7

Die Entlassung eines Beamten im Sinne des Bayerischen Beamtengesetzes oder die Kündigung eines Angestellten im öffentlichen Dienst wegen seiner Tätigkeit als Abgeordneter oder Senator während oder nach Beendigung seiner Mitgliedschaft im Bayerischen Landtag oder Senat ist nicht zulässig.

Art. 8

Zum Bezirksrat sind nicht wählbar

1. Beamte und Angestellte des Bezirkes,
2. Kommunale Wahlbeamte auf Zeit im Bereich des Bezirkes,
3. Beamte und Angestellte des Regierungspräsidiums, die unmittelbar mit Aufgaben des Bezirkes befaßt sind,
4. Beamte und Angestellte der Rechtsaufsichtsbehörde, die unmittelbar mit der Aufgabe der Rechtsaufsicht befaßt sind.

Art. 9

Zum Kreisrat sind nicht wählbar

1. Beamte und Angestellte des Landkreises und der Kreisverwaltung,
2. Kommunale Wahlbeamte auf Zeit im Bereiche des Kreises,
3. Oberbürgermeister und Landräte,
4. Beamte und Angestellte der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden, die unmittelbar mit Aufgaben der Rechtsaufsicht befaßt sind.

Art. 10

Zum Gemeinderat sind nicht wählbar

1. Beamte und Angestellte der Gemeinde,
2. Kommunale Wahlbeamte auf Zeit,
3. Beamte und Angestellte der Rechtsaufsichtsbehörden.

Art. 11

Die Art. 8—10 sind auf Beamte im Ruhestand nicht anzuwenden.

Art. 12

Die Bestimmungen des Art. 1, 2, 8 bis 10 werden, soweit nicht schon bisher gesetzliche Regelungen getroffen waren, bei der Annahme der nächsten Wahl oder beim ersatzweisen Einrücken in den Deutschen Bundestag, den Bayerischen Landtag, den Bezirkstag und die kommunale Vertretungskörperschaft oder Entsendung in den Bayerischen Senat wirksam.

Art. 13

Das Gesetz tritt am ..... in Kraft.

München, den 9. Januar 1964

Dr. Dehler
und Fraktion (FDP)

Begründung

Art. 137 Abs. 1 GG gestattet es, die Wählbarkeit von Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes in Bund, Ländern und Gemeinden zu beschränken. Der Bundesgesetzgeber hat mit dem Gesetz über die Rechtsstellung der in den Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes vom 4. August 1953 (BGBl. I S. 777) für seinen Bereich eine Regelung getroffen. Demnach treten in den Deutschen Bundestag gewählte Beamte und Richter mit Dienstbezügen sowie Angestellte des öffentlichen Dienstes mit der Annahme ihrer Wahl in den Ruhestand. Diese Bestimmung betrifft alle Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes des Bundes, der Länder und Gemeinden, mit Ausnahme der in § 7 des Rechtsstellungsgesetzes des Bundes genannten Beamten. Hierbei handelt es sich vor allem um die Kommunalen Wahlbeamten. Für diese ist nach einer Mußbestimmung des Bundesgesetzes nach § 7 Abs. 2 eine landesrechtliche Regelung zu treffen.

Der Freistaat Bayern ist dieser zwingenden Vorschrift in den nun über 10 Jahren der Gültigkeit des Bundesgesetzes nicht nachgekommen. Nachdem die Staatsregierung von sich aus zur Vorlage eines entsprechenden Gesetzes nicht bereit zu sein scheint und entsprechende Abänderungsanträge zum zur Zeit im Landtag beratenen Entwurf eines Kommunalen Wahlbeamtengesetzes — Beilage 523 — im federführenden Ausschuß keine Mehrheit fanden, weil die Regelung in einem die Gesamtheit der Beamten umfassenden Rechtsstellungsgesetz erfolgen solle, war die Vorlage eines erneuten Initiativgesetzentwurfes schon deshalb dringend erforderlich, um eine weitere Verzögerung der bundesgesetzlichen Verpflichtung des Freistaates Bayern zu einer eigenen gesetzlichen Regelung für die Kommunalen Wahlbeamten zu vermeiden.

Der vorliegende Initiativentwurf sieht eine erschöpfende Regelung der Rechtsverhältnisse der in den Deutschen Bundestag und Bayerischen Landtag gewählten oder in den Bayerischen Senat entsandten Kommunalen Wahlbeamten auf Zeit vor. Hiervon werden alle Landräte, Oberbürgermeister, berufliche 1. Bürgermeister und berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder erfaßt.

Auch für die Beamten im Sinne des Bayerischen Beamtengesetzes ist eine gesetzliche Regelung der Unvereinbarkeit der Zugehörigkeit aktiver Beamter zu den gesetzgebenden Körperschaften aus rechtsstaatlichen und politischen Gründen überfällig. Dazu kommt, daß nach § 1 des BRRG eine Regelung bis zum 31. Dezember 1965 vorgeschrieben ist, also auch ein Verzug des Freistaates Bayern gegenüber dem BRRG besteht. In § 33 des Beamtenrechtsrahmengesetzes des Bundes ist es zwar nur als Kann-Bestimmung vorgeschrieben, daß ein Beamter in den Ruhestand tritt, wenn er die Wahl zum Mitglied der Volksvertretung seines Landes oder einer Vertretungskörperschaft seines Dienstherrn annimmt; tatsächlich sind aber alle anderen Bundesländer, mit Ausnahme des Stadtstaates Bremen und des Freistaates Bayern, in der einen oder anderen Form bereits dieser Bestimmung des BRRG nachgekommen. Nachdem die Rechtsverhältnisse der Beamten im Sinne des Bayerischen Beamtengesetzes, die zum Mitglied des Deutschen Bundestages gewählt wurden, im Rechtsstellungsgesetz des Bundes erschöpfend geregelt wurden, waren im vorliegenden Initiativgesetzentwurf nur die Fälle der Wahl in den Bayerischen Landtag oder Entsendung in den Senat zu berücksichtigen. Auf die Angestellten im öffentlichen Dienst sind die entsprechenden Vorschriften sinngemäß auszudehnen.

Die Grundsätze der Inkompatibilität wurden auch auf die Mitglieder des Bayerischen Senats ausgedehnt. Ohne jeden Zweifel ist der Senat als eine Art zweite Kammer dem Bereich der gesetzgebenden Gewalt zugehörig. Wenn die verfassungsmäßigen Befugnisse sich auch in einer gewissen — einer zweiten Kammer entsprechenden — Weise von denen des Landtags unterscheiden, sind dem Senat jedoch erhebliche Rechte zugestanden: Gesetzesinitiativrecht (Art. 39 BV), Gutachtensfunktion (Art. 40 BV), Einwandsrecht gegen vom Landtag beschlossene Gesetze (Art. 41 BV) und Recht zur Begutachtung des Entwurfs des Staatshaushalts (Art. 40 BV). Schon die Erstreckung der Gültigkeit der Art. 27 mit 31 der Verfassung (Immunität, Indemnität, Schweigerecht, Freifahrt und Aufwandsentschädigung) durch Art. 38 Abs. 2 BV läßt die des Abgeordneten ähnliche Stellung des Mitglieds des Senats gegenüber den anderen Staatsgewalten vermuten. Es ist daher logisch, dies auch bei der Behandlung der Inkompatibilität anzuwenden.

Politisch und rechtsstaatlich notwendig ist auch die Regelung der Zugehörigkeit von Beamten, Kommunalen Wahlbeamten und Angestellten im öffentlichen Dienst sowie der Bediensteten der Rechtsaufsichtsbehörden zu den kommunalen Vertretungskörperschaften. Aus Gründen der Zweckmäßigkeit wegen der Vielzahl der sonst notwendigen Ruhestandsversetzungen oder Entlassungen wurde hier nicht von der Möglichkeit des § 33 BRRG, sondern vom Art. 137 Abs. 1 GG Gebrauch gemacht. Dieser Weg ist durch die bisherige Gesetzgebung vorgezeichnet.

Durch den Art. 12 des Entwurfs ist sichergestellt, daß durch das Wirksamwerden der Vorschriften erst bei den nächsten Wahlen (Bundestagswahl September 1965, Gemeindewahlen Frühjahr 1966 und Landtagswahlen und Bezirkstagswahlen November 1966) Härten vermieden und eine angemessene Anpassung und Vorbereitung der Kandidatenaufstellung möglich werden.

Bayerischer Landtag
5. Legislaturperiode

Beilage 1656

Änderungen
zum

Antrag der Abgeordneten Dr. Dehler und Fraktion (FDP) betr. Gesetz über die Zugehörigkeit von öffentlichen Bediensteten zu den Volksvertretungen, zum Senat und den kommunalen Vertretungskörperschaften (Rechtsstellungsgesetz) — Beilage 822 —

1. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

   „(1) Ein in den Bayerischen Landtag gewählter oder in den Senat entsandter Beamter im Sinne des Bundesbeamtengesetzes, Soldat auf Lebenszeit und auf Zeit und Beamter im Sinne des Bayerischen Beamtengesetzes tritt mit dem Tage der Annahme seiner Wahl in den Ruhestand."

2. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 wird wie folgt geändert:

   Das Wort „zu" entfällt vor dem Wort „entlassen".

3. Art. 2 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

   „(2) Ein Beamter im Sinne des Kommunalen Wahlbeamtengesetzes ist zu entlassen, wenn er im Zeitpunkt seiner Wahl Mitglied des Deutschen Bundestags, des Bayerischen Landtags oder des Senats ist und nicht innerhalb der von der obersten Dienstbehörde gesetzten angemessenen Frist sein Mandat niederlegt."

4. Art. 5 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

   Die Worte „zur Vollendung des 65. Lebensjahres" werden durch die Worte „zum Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze" ersetzt.

München, den 13. Januar 1965

Dr. Dehler
und Fraktion (FDP)

Beilage 1657

Bericht
des
Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft
zum

Antrag der Abgeordneten Lechner, Roßkopf, Mack (CSU) betr. Intensivierung der Nematoden-Bekämpfung
(Beilage 1624)

Berichterstatter: Fickler

Beschluß des Ausschusses:

Zustimmung.
(Einstimmig)

München, den 14. Januar 1965

Der Vorsitzende:
Haisch

Beilage 1658

Bericht
des
Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft
zum

Antrag der Abgeordneten Maag, Schneier, u. a. (SPD) betr. Stundung der Flurbereinigungskosten (Beilage 1488)

Berichterstatter: Gentner

Beschluß des Ausschusses:

Ablehnung des wie folgt geänderten Antrags:

Den Teilnehmern an der Flurbereinigung in Bayern wird in Härtefällen der Eigenanteil an den Kosten auf die Dauer von 5 Jahren — vom Beginn der Flurbereinigung an — auf Antrag zinslos gestundet.

München, den 14. Januar 1965

Der Vorsitzende:
Haisch

Der Antrag der Abgeordneten Nüssel, v. Feury und Haisch (CSU) betr. Maßnahmen zur Verbesserung der Zuwendungen an die Milcherzeuger (Beilage 1359) wurde zurückgezogen.

Bayerischer Landtag
5. Legislaturperiode

Beilage 2032

Dringlichkeitsantrag

Der Landtag wolle beschließen:

Gesetz
über die Rechtsstellung der in den Bayerischen Landtag oder Bayerischen Senat gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes (Rechtsstellungsgesetz)

Abschnitt I

Art. 1

(1) Ein in den Bayerischen Landtag oder Bayerischen Senat gewählter Beamter mit Dienstbezügen im Sinne des Bayerischen Beamtengesetzes, des Bayerischen Hochschullehrergesetzes und des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte tritt mit dem Ende des folgenden Monats, in dem sein Mandat beginnt, in den Ruhestand, soweit sich aus Art. 5 nichts anderes ergibt.

(2) Für Richter gelten die Vorschriften des Bayerischen Richtergesetzes.

Art. 2

(1) Ein Beamter, der nach Art. 1 in den Ruhestand getreten ist, erhält für den folgenden Monat, in dem sein Mandat beginnt, die Dienstbezüge des bis dahin bekleideten Amtes.

(2) Nach Ablauf der Zeit, für die Dienstbezüge gewährt werden, erhält der Beamte Ruhegehalt.

(3) Ein nach diesem Gesetz in den Ruhestand getretener Beamter erhält Ruhegehaltsbezüge nur insoweit, als diese zusammen mit sonstigen Einkommen aus selbständiger oder unselbständiger Tätigkeit, die der Ruhegehaltsberechnung zu Grunde liegenden Dienstbezüge nicht übersteigen.

Ausgenommen sind Einkommen aus Nebentätigkeiten, die nach den beamtenrechtlichen Bestimmungen möglich sind.

Art. 3

(1) Ein Beamter, der nach Art. 1 in den Ruhestand getreten ist, ist nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag oder Senat auf seinen Antrag wieder in das frühere Dienstverhältnis zu übernehmen, wenn er die allgemeinen Voraussetzungen für die Berufung in das Beamtenverhältnis noch erfüllt; Art. 10 Abs. 1 des Bayerischen Beamtengesetzes und Art. 7 des Bayerischen Hochschullehrergesetzes sind nicht anzuwenden. Der Antrag auf Übernahme ist innerhalb von drei Monaten nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag oder Senat zu stellen.

(2) Das dem Beamten zu übertragende Amt muß derselben oder einer gleichwertigen Laufbahn angehören wie das zuletzt bekleidete Amt und mit mindestens demselben Endgrundgehalt verbunden sein; ruhegehaltfähige und unwiderrufliche Stellenzulagen gelten hierbei als Bestandteile des Grundgehaltes.

(3) Stellt der Beamte fristgerecht einen Antrag nach Absatz 1, so erhält er von dem Beginn des Monats an, in dem der Antrag gestellt ist, bis zur Übertragung des neuen Amtes Bezüge in Höhe der Dienstbezüge, die ihm bei einem Verbleiben in dem zuletzt bekleideten Amt zugestanden hätten, ausgenommen sind Zuwendungen, die zur Bestreitung eines durch den Dienst bedingten Mehraufwand gewährt werden.

(4) Der nach Art. 1 in den Ruhestand getretene Beamte ist nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag oder Senat verpflichtet, einer erneuten Berufung in das frühere Dienstverhältnis unter Übertragung eines den Voraussetzungen des Absatzes 2 entsprechenden Amtes zu folgen, wenn er das fünfundfünfzigste Lebensjahr noch nicht vollendet hat; lehnt er die Berufung ab, so verliert er seine Rechte als Ruhestandsbeamter. Satz 1 ist nicht anzuwenden, wenn der Beamte während seiner Mitgliedschaft im Landtag oder Senat Mitglied der Staatsregierung war.

(5) Einem Beamten, der sich nach Beendigung der Wahlperiode oder nach Auflösung des Landtags oder des Senats zur Neuwahl stellt, ist ein Amt erst dann zu übertragen, wenn feststeht, daß er nicht wiedergewählt worden ist oder wenn er die Wahl abgelehnt hat.

(6) Bei Anwendung der Absätze 1 bis 4 sind Beförderungen, die der Beamte bei Verbleiben im Dienst im Verlauf seiner Dienstlaufbahn erlangt hätte, zu berücksichtigen; in diesem Fall tritt das Beförderungsamt an die Stelle des zuletzt bekleideten Amtes. Satz 1 gilt entsprechend für die Anstellung und für die Umwandlung eines Beamtenverhältnisses auf Probe in ein solches auf Lebenszeit. Die Entscheidungen, ob die Voraussetzungen der Sätze 1 und 2 vorliegen, trifft die oberste Dienstbehörde.

Art. 4

(1) Die Zeit der Mitgliedschaft im Landtag oder Senat bis zum Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze gilt als Dienstzeit im Sinne des Beamten- und Besoldungsrechts. Das gleiche gilt für die Zeit, während der der Beamte Bezüge nach Art. 3 Abs. 3 bezieht.

(2) Die Dienstzeit und das Ruhegehalt nach Abs. 1 sind jeweils nach Beendigung einer Wahlperiode neu festzusetzen.

(3) Bei Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze während der Mitgliedschaft zum Landtag oder Senat sind das Ruhegehalt und sonstige gesetzliche Zuwendungen für einen nach diesem Gesetz in den Ruhestand versetzten Beamten unter Berücksichtigung des Art. 3 Abs. 6 zu berechnen, wie wenn der Beamte bis zu diesem Zeitpunkt im Dienst verblieben wäre.

Art. 5

(1) Ein in den Landtag oder Senat gewählter kommunaler Wahlbeamter auf Zeit tritt in den Ruhestand, wenn er in einem Beamten- oder Richter-

verhältnis mit Dienstbezügen eine Dienstzeit von insgesamt mindestens 10 Jahren (Wartezeit) zurückgelegt hat oder aus einem Beamten- oder Richterverhältnis auf Lebenszeit in das Beamtenverhältnis auf Zeit berufen worden ist; Art. 28 Abs. 2 des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte gilt entsprechend.

(2) Liegen die Voraussetzungen des Absatzes 1 nicht vor, so ist der kommunale Wahlbeamte auf Zeit mit dem Ende des folgenden Monats in dem sein Mandat beginnt, entlassen. Er erhält Übergangsgeld in entsprechender Anwendung des Art. 119 des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte.

(3) Art. 3 ist auf kommunale Wahlbeamte auf Zeit nicht anzuwenden.

(4) Der Dienstherr kann anordnen, daß der Anspruch auf Geldleistungen, die einem nach Absatz 1 in den Ruhestand getretenen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit zustehen, bis längstens zur Vollendung des fünfundfünfzigsten Lebensjahres ruht, wenn sich der Beamte nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag oder Senat ohne wichtigen Grund nicht zur Wiederwahl für sein früheres Amt stellt oder die Wahl nicht angenommen hat, obwohl er dienstfähig war. Dies gilt nicht für Unfallfürsorgeleistungen.

(5) Ein berufsmäßiges Gemeinderatsmitglied, das nach Abs. 1 in den Ruhestand getreten ist, ist verpflichtet, nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag oder Senat das frühere kommunale Wahlamt erneut zu übernehmen, wenn das Gemeinderatsmitglied unter mindestens gleich günstigen Bedingungen für wenigstens die gleiche Zeit wieder ernannt werden soll und das fünfundfünfzigste Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Lehnt es die Berufung ab, so verliert es seine Rechte als Ruhestandsbeamter. Abs. 4 und 5 sind nicht anzuwenden, wenn der Beamte auf Zeit während seiner Mitgliedschaft im Landtag Mitglied der Staatsregierung war.

Art. 6

Art. 1, 2, 4 und 5 gelten entsprechend, wenn ein kommunaler Wahlbeamter auf Zeit in den Deutschen Bundestag gewählt wird.

Art. 7

(1) Art. 1 bis 4 gelten sinngemäß für Angestellte des öffentlichen Dienstes. Bei Angestellten, die keinen vertraglichen Anspruch auf Versorgung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen haben, tritt für die Dauer der Mitgliedschaft im Landtag oder Senat an die Stelle des Ruhegehaltes ein bestimmter Vomhundertsatz der Vergütung, die ihnen bei Verbleiben im Dienst zugestanden hätte. Dieser errechnet sich nach den für die Beamten geltenden Vorschriften.

(2) War ein Angestellter des öffentlichen Dienstes bis zur Annahme der Wahl in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert, so erstattet ihm der Dienstherr im Fall der freiwilligen Weiterversicherung für die Zeit der Mitgliedschaft im Landtag oder Senat die für die Weiterversicherung aufzuwendenden Versicherungsbeiträge in der Höhe der gesetzlichen und dienstvertraglichen Arbeitgeberanteile, bemessen nach der Vergütung, die dem Angestellten bei Verbleiben im Dienst zugestanden hätte.

Entsprechendes gilt für die gesetzliche Krankenversicherung, sowie für eine zusätzliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung.

(3) Eine Kündigung des Arbeitsverhältnisses während der Dauer der Mitgliedschaft im Landtag oder Senat ist unzulässig.

Art. 8

(1) Die Entlassung eines Beamten oder die Kündigung eines Angestellten nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag oder Senat wegen der Tätigkeit als Abgeordneter ist unzulässig.

(2) Aus der Tätigkeit im Landtag oder Senat dürfen den Beamten oder Angestellten keine Nachteile entstehen.

Abschnitt II

Art. 9

Mitglieder des Bayerischen Landtags, des Bayerischen Senats oder des Deutschen Bundestags können während der Dauer ihrer Mitgliedschaft nicht Beamte oder Angestellte im öffentlichen Dienst werden. Dies gilt nicht für die Ernennung zum Beamten ohne Dienstbezüge oder für die Wahl zum Ehrenbeamten.

Art. 10

Dieses Gesetz tritt . . . . . in Kraft.

München, den 25. Mai 1965

Gabert
und Fraktion (SPD)

Bayerischer Landtag
5. Legislaturperiode

Beilage 2034

Antrag

Der Landtag wolle beschließen:

Gesetz
über die Rechtsstellung der in eine Volksvertretung oder eine Vertretungskörperschaft gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes

Abschnitt I

Art. 1

(1) Ein in den Landtag gewählter Beamter mit Dienstbezügen tritt mit dem Tag, an dem sein Mandat beginnt, in den Ruhestand, soweit sich aus Art. 5 nichts anderes ergibt.

(2) Für Richter gelten die Vorschriften des Bayerischen Richtergesetzes.

Art. 2

(1) Ein Beamter, der nach Art. 1 in den Ruhestand getreten ist, erhält für den Monat, in dem sein Mandat beginnt, die Dienstbezüge des bis dahin bekleideten Amtes.

(2) Nach Ablauf der Zeit, für die Dienstbezüge gewährt werden, erhält der Beamte Ruhegehalt. Beträgt das Ruhegehalt weniger als 50 vom Hundert der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge, so erhält der Beamte für die Dauer der Mitgliedschaft im Landtag eine Ausgleichszulage in Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen dem Ruhegehalt und 50 vom Hundert der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge.

Art. 3

(1) Ein Beamter, der nach Art. 1 in den Ruhestand getreten ist, ist nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag auf seinen Antrag wieder in das frühere Dienstverhältnis zu übernehmen, wenn er die allgemeinen Voraussetzungen für die Berufung in das Beamtenverhältnis noch erfüllt. Vorschriften, die die Ernennung eines Beamten von einem bestimmten Lebensalter ab nicht mehr zulassen, sind nicht anzuwenden. Der Antrag auf Übernahme ist innerhalb von drei Monaten nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag zu stellen.

(2) Das dem Beamten zu übertragende Amt muß derselben oder einer gleichwertigen Laufbahn angehören wie das zuletzt bekleidete Amt und mit mindestens demselben Endgrundgehalt verbunden sein; ruhegehaltfähige und unwiderrufliche Stellenzulagen gelten hierbei als Bestandteile des Grundgehalts.

(3) Stellt der Beamte fristgerecht einen Antrag nach Absatz 1, so erhält er von dem Beginn des Monats an, in dem der Antrag gestellt ist, bis zur Übertragung des neuen Amts Bezüge in Höhe der Dienstbezüge, die ihm bei seinem Verbleiben in dem zuletzt bekleideten Amt zugestanden hätten; ausgenommen sind Zuwendungen, die zur Bestreitung eines durch den Dienst bedingten Mehraufwands gewährt werden.

(4) Der nach Art. 1 in den Ruhestand getretene Beamte ist nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag verpflichtet, einer erneuten Berufung in das frühere Dienstverhältnis unter Übertragung eines den Voraussetzungen des Absatzes 2 entsprechenden Amtes zu folgen, wenn er das 62. Lebensjahr noch nicht vollendet hat; lehnt er die Berufung ab, so verliert er seine Rechte als Ruhestandsbeamter. Satz 1 ist nicht anzuwenden, wenn der Beamte während seiner Mitgliedschaft im Landtag Mitglied der Staatsregierung war.

(5) Einem Beamten, der sich nach Beendigung der Wahlperiode oder nach Auflösung des Landtags zur Neuwahl stellt, ist ein Amt erst dann zu übertragen, wenn feststeht, daß er nicht wiedergewählt worden ist oder wenn er die Wahl abgelehnt hat.

(6) Stellt der Beamte einen Antrag nach Absatz 1 nicht und macht die oberste Dienstbehörde von der ihr nach Absatz 4 zustehenden Befugnis keinen Gebrauch, so verbleibt der Beamte im Ruhestand.

(7) Bei Anwendung der Absätze 1 bis 6 sind Beförderungen, die der Beamte bei Verbleiben im Dienst im Verlauf seiner Dienstlaufbahn erlangt hätte, im Rahmen der allgemein geltenden Vorschriften zu berücksichtigen; in diesem Fall tritt das Beförderungsamt an die Stelle des zuletzt bekleideten Amtes. Satz 1 gilt entsprechend für die Anstellung und für die Umwandlung eines Beamtenverhältnisses auf Probe in ein solches auf Lebenszeit. Die Entscheidungen, ob die Voraussetzungen der Sätze 1 und 2 vorliegen, trifft die oberste Dienstbehörde.

Art. 4

Die Zeit der Mitgliedschaft im Landtag bis zum Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze gilt bei Wiedereintritt in das frühere Dienstverhältnis (Art. 3) oder nach Beendigung der Wahlperiode als Dienstzeit im Sinne des Besoldungs- und Versorgungsrechts. Das gleiche gilt für die Zeit, während der der Beamte Bezüge nach Art. 3 Abs. 3 bezieht.

Art. 5

(1) Ein in den Landtag gewählter kommunaler Wahlbeamter auf Zeit tritt in den Ruhestand, wenn er in einem Beamten- oder Richterverhältnis mit Dienstbezügen eine Dienstzeit von insgesamt mindestens 10 Jahren (Wartezeit) zurückgelegt hat oder aus einem Beamten- oder Richterverhältnis auf Lebenszeit in das Beamtenverhältnis auf Zeit berufen worden ist; Art. 28 Abs. 2 des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte gilt entsprechend.

(2) Liegen die Voraussetzungen des Absatzes 1 nicht vor, so ist der kommunale Wahlbeamte auf Zeit mit dem Tag, an dem sein Mandat beginnt, entlassen. Er erhält Übergangsgeld in entsprechender Anwendung des Art. 119 des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte.

(3) Art. 3 ist auf kommunale Wahlbeamte auf Zeit nicht anzuwenden.

(4) Der Dienstherr kann anordnen, daß der Anspruch auf Geldleistungen, die einem nach Absatz 1 in den Ruhestand getretenen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit zustehen, bis längstens zur Vollendung des zweiundsechzigsten Lebensjahres ruht, wenn sich der Beamte nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag ohne wichtigen Grund nicht zur Wiederwahl für sein früheres Amt stellen ließ oder die Wahl nicht angenommen hat, obwohl er dienstfähig war. Das gilt nicht für Unfallfürsorgeleistungen.

(5) Ein berufsmäßiges Gemeinderatsmitglied, das nach Absatz 1 in den Ruhestand getreten ist, ist verpflichtet, nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag das frühere kommunale Wahlamt erneut zu übernehmen, wenn das Gemeinderatsmitglied unter mindestens gleich günstigen Bedingungen für wenigstens die gleiche Zeit wieder ernannt werden soll und das zweiundsechzigste Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Lehnt es die Berufung ab, so verliert es seine Rechte als Ruhestandsbeamter. Satz 1 ist nicht anzuwenden, wenn das frühere berufsmäßige Gemeinderatsmitglied während seiner Mitgliedschaft im Landtag Mitglied der Staatsregierung war.

Art. 6

Art. 1, 2, 4 und 5 gelten entsprechend, wenn ein kommunaler Wahlbeamter auf Zeit in den Deutschen Bundestag gewählt wird.

Art. 7

(1) Art. 1 bis 4 gelten sinngemäß für Angestellte des öffentlichen Dienstes. Bei Angestellten, die keinen vertraglichen Anspruch auf Versorgung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen haben, tritt für die Dauer der Mitgliedschaft im Landtag an die Stelle des Ruhegehaltes 50 v. H. der Vergütung, die ihnen bei Verbleiben im Dienst zugestanden hätte.

(2) War ein Angestellter des öffentlichen Dienstes bis zur Annahme der Wahl in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert, so erstattet ihm der Dienstherr im Falle der freiwilligen Weiterversicherung für die Zeit der Mitgliedschaft im Landtag die für die Weiterversicherung aufgewendeten Versicherungsbeiträge bis zur Höhe der gesetzlichen und dienstvertraglichen Arbeitgeberanteile, bemessen nach der Vergütung, die dem Angestellten bei Verbleiben im Dienst zugestanden hätte. Entsprechendes gilt für eine zusätzliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung.

Art. 8

Die Entlassung eines Beamten oder die Kündigung eines Angestellten nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag wegen der Tätigkeit als Abgeordneter ist unzulässig.

Abschnitt II

Art. 9

(1) Ein Beamter ist zu entlassen, wenn er zur Zeit der Ernennung oder — soweit in den Fällen des Art. 4 des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte eine Ernennung entfällt — zur Zeit des Beginns der Amtszeit Mitglied des Bundestags oder des Landtags war und nicht innerhalb der von der obersten Dienstbehörde gesetzten angemessenen Frist sein Mandat niederlegt. Dies gilt nicht für Beamte ohne Dienstbezüge.

(2) Die Entlassung wird von der obersten Dienstbehörde verfügt und tritt mit dem Ende des Monats ein, der auf den Monat folgt, in dem die Entlassungsverfügung dem Beamten zugestellt worden ist.

Abschnitt III

Art. 10

Art. 31 Abs. 4 GO erhält folgende Fassung:

„Beamte, Angestellte und Arbeiter der Gemeinde können nicht ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder in der gleichen Gemeinde sein. Beamte und Angestellte der Rechtsaufsichtsbehörden, die unmittelbar mit Aufgaben der Rechtsaufsicht befaßt sind, ausgenommen der gewählte Stellvertreter des Landrats, können nicht ehrenamtliche Bürgermeister oder ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder sein. Ein Landrat kann nicht ehrenamtliches Gemeinderatsmitglied einer kreisfreien Gemeinde sein."

Art. 11

Art. 24 Abs. 3 LKrO erhält folgende Fassung:

„Kreisräte können nicht sein

1. Beamte, Angestellte und Arbeiter des Landkreises."

Nr. 1 bis 3 werden Nr. 2 bis 4.

Art. 12

Art. 23 Abs. 4 BezO erhält folgende Fassung:

„Bezirksräte können nicht sein

1. Beamte, Angestellte und Arbeiter des Bezirks.
2. Beamte und Angestellte der Regierung, die unmittelbar mit Aufgaben des Bezirks befaßt sind (Art. 33).
3. Beamte und Angestellte der Rechtsaufsichtsbehörde, die unmittelbar mit Aufgaben der Rechtsaufsicht befaßt sind."

Art. 13

Dieses Gesetz tritt am 1. Dezember 1966 in Kraft.

München, den 28. Mai 1965

Dr. Seidl,
von Bayern, Leichtle, Dr. Steinberger
(sämtliche CSU)

Bayerischer Landtag
5. Legislaturperiode

Beilage 2126

Antrag

Der Landtag wolle beschließen:

Gesetz

über die Rechtsstellung der in eine Volksvertretung oder eine Vertretungskörperschaft gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes

Abschnitt I

Art. 1

(1) Ein in den Landtag gewählter Beamter mit Dienstbezügen tritt mit dem Tag, an dem sein Mandat beginnt, in den Ruhestand, soweit sich aus Art. 5 nichts anderes ergibt.

(2) Für Richter gelten die Vorschriften des Bayerischen Richtergesetzes.

Art. 2

(1) Ein Beamter, der nach Art. 1 in den Ruhestand getreten ist, erhält für den Monat, in dem sein Mandat beginnt, die Dienstbezüge des bis dahin bekleideten Amtes.

(2) Nach Ablauf der Zeit, für die Dienstbezüge gewährt werden, erhält der Beamte Ruhegehalt. Beträgt das Ruhegehalt weniger als zwei Drittel der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge, so erhält der Beamte für die Dauer der Mitgliedschaft im Landtag eine Ausgleichszulage in Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen dem Ruhegehalt und zwei Drittel der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge.

Art. 3

(1) Ein Beamter, der nach Art. 1 in den Ruhestand getreten ist, ist nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag auf seinen Antrag wieder in das frühere Dienstverhältnis zu übernehmen. Vorschriften, die die Ernennung eines Beamten von einem bestimmten Lebensalter ab nicht mehr zulassen, sind nicht anzuwenden. Der Antrag auf Übernahme ist innerhalb von drei Monaten nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag zu stellen.

(2) Das dem Beamten zu übertragende Amt muß derselben oder einer gleichwertigen Laufbahn angehören wie das zuletzt bekleidete Amt und mit mindestens demselben Endgrundgehalt verbunden sein; ruhegehaltsfähige und unwiderrufliche Stellenzulagen gelten hierbei als Bestandteile des Grundgehalts.

(3) Stellt der Beamte fristgerecht einen Antrag nach Absatz 1, so erhält er von dem Beginn des Monats an, in dem der Antrag gestellt ist, bis zur Übertragung des neuen Amts Bezüge in Höhe der Dienstbezüge, die ihm bei einem Verbleiben in dem zuletzt bekleideten Amt zugestanden hätten; ausgenommen sind Zuwendungen, die zur Bestreitung eines durch den Dienst bedingten Mehraufwandes gewährt werden.

(4) Der nach Art. 1 in den Ruhestand getretene Beamte ist nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag verpflichtet, einer erneuten Berufung in das frühere Dienstverhältnis unter Übertragung eines den Voraussetzungen des Absatzes 2 entsprechenden Amtes zu folgen, wenn er das 58. Lebensjahr noch nicht vollendet hat; lehnt er die Berufung ab, so verliert er seine Rechte als Ruhestandsbeamter. Satz 1 ist nicht anzuwenden, wenn der Beamte während seiner Mitgliedschaft im Landtag Mitglied der Staatsregierung war.

(5) Einen Beamten, der sich nach Beendigung der Wahlperiode oder nach Auflösung des Landtags zur Neuwahl stellt, ist ein Amt erst dann zu übertragen, wenn feststeht, daß er nicht wiedergewählt worden ist oder wenn er die Wahl abgelehnt hat.

(6) Stellt der Beamte einen Antrag nach Absatz 1 nicht und macht die oberste Dienstbehörde von der ihr nach Absatz 4 zustehenden Befugnis keinen Gebrauch, so verbleibt der Beamte im Ruhestand.

(7) Bei Anwendung der Absätze 1 bis 6 sind Beförderungen, die der Beamte bei Verbleiben im Dienst im Verlauf seiner Dienstlaufbahn erlangt hätte, im Rahmen der allgemein geltenden Vorschriften zu berücksichtigen; in diesem Fall tritt das Beförderungsamt an die Stelle des zuletzt bekleideten Amtes. Satz 1 gilt entsprechend für die Anstellung und für die Umwandlung eines Beamtenverhältnisses auf Probe in ein solches auf Lebenszeit. Die Entscheidung, ob die Voraussetzungen der Sätze 1 und 2 vorliegen, trifft die oberste Dienstbehörde.

Art. 4

Die Zeit der Mitgliedschaft im Landtag bis zum Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze gilt bei Wiedereintritt in das frühere Dienstverhältnis (Art. 3) oder nach Beendigung der Wahlperiode als Dienstzeit im Sinne des Besoldungs- und Versorgungsrechts. Das gleiche gilt für die Zeit, während der der Beamte Bezüge nach Art. 3 Abs. 3 bezieht.

Art. 5

(1) Ein in den Landtag gewählter kommunaler Wahlbeamter auf Zeit tritt in den Ruhestand, wenn er in einem Beamten- oder Richterverhältnis mit Dienstbezügen eine Dienstzeit von insgesamt mindestens 10 Jahren (Wartezeit) zurückgelegt hat oder aus einem Beamten- oder Richterverhältnis auf Lebenszeit in das Beamtenverhältnis auf Zeit berufen worden ist; Art. 28 Abs. 2 des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte gilt entsprechend.

(2) Liegen die Voraussetzungen des Absatzes 1 nicht vor, so ist der kommunale Wahlbeamte auf Zeit mit dem Tag, an dem sein Mandat beginnt, entlassen. Er erhält Übergangsgeld in entsprechender Anwendung des Art. 119 des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte.

(3) Art. 3 ist auf kommunale Wahlbeamte auf Zeit nicht anzuwenden.

(4) Der Dienstherr kann anordnen, daß der Anspruch auf Geldleistungen, die einem nach Abs. 1 in den Ruhestand getretenen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit zustehen, bis längstens zur Vollendung des zweiundsechzigsten Lebensjahres ruhen, wenn sich der Beamte nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag ohne wichtigen Grund nicht zur Wiederwahl für sein früheres Amt stellen ließ oder die Wahl nicht angenommen hat, obwohl er dienstfähig war. Das gilt nicht für Unfallfürsorgeleistungen.

(5) Ein berufsmäßiges Gemeinderatsmitglied, das nach Abs. 1 in den Ruhestand getreten ist, ist verpflichtet, nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag das frühere kommunale Wahlamt erneut zu übernehmen, wenn das Gemeinderatsmitglied unter mindestens gleich günstigen Bedingungen für wenigstens die gleiche Zeit wieder ernannt werden soll und das achtundfünfzigste Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Lehnt es die Berufung ab, so verliert es seine Rechte als Ruhestandsbeamter. Satz 1 ist nicht anzuwenden, wenn das frühere berufsmäßige Gemeinderatsmitglied während seiner Mitgliedschaft im Landtag Mitglied der Staatsregierung war.

Art. 6

Art. 1, 2, 4 und 5 gelten entsprechend, wenn ein kommunaler Wahlbeamter auf Zeit in den Deutschen Bundestag gewählt wird.

Art. 7

(1) Art. 1 bis 4 gelten sinngemäß für Angestellte des öffentlichen Dienstes. Bei Angestellten, die keinen vertraglichen Anspruch auf Versorgung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen haben, treten für die Dauer der Mitgliedschaft im Landtag an die Stelle des Ruhegehaltes zwei Drittel der Vergütung, die ihnen bei Verbleiben im Dienst zugestanden hätte.

(2) War ein Angestellter des öffentlichen Dienstes bis zur Annahme der Wahl in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert, so erstattet ihm der Dienstherr im Fall der freiwilligen Weiterversicherung für die Zeit der Mitgliedschaft im Landtag die für die Weiterversicherung aufgewendeten Versicherungsbeiträge bis zur Höhe der gesetzlichen und dienstvertraglichen Arbeitgeberanteile, bemessen nach der Vergütung, die dem Angestellten bei Verbleiben im Dienst zugestanden hätte. Entsprechendes gilt für eine zusätzliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung.

Art. 8

Die Entlassung eines Beamten oder die Kündigung eines Angestellten nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag wegen der Tätigkeit als Abgeordneter ist unzulässig.

Abschnitt II

Art. 9

(1) Ein Beamter ist zu entlassen, wenn er zur Zeit der Ernennung oder, soweit in den Fällen des Art. 4 des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte eine Ernennung entfällt, zur Zeit des Beginns der Amtszeit Mitglied des Bundestages oder des Landtages war und nicht innerhalb der von der obersten Dienstbehörde gesetzten angemessenen Frist sein Mandat niederlegt. Dies gilt nicht für Beamte ohne Dienstbezüge.

(2) Die Entlassung wird von der obersten Dienstbehörde verfügt und tritt mit dem Ende des Monats ein, der auf den Monat folgt, in dem die Entlassungsverfügung dem Beamten zugestellt worden ist.

Abschnitt III

Art. 10

Art. 31 Abs. 4 GO erhält folgende Fassung:

„Beamte, Angestellte und Arbeiter der Gemeinde können nicht ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder in der gleichen Gemeinde sein. Beamte und Angestellte der Rechtsaufsichtsbehörden, die unmittelbar mit Aufgaben der Rechtsaufsicht befaßt sind, ausgenommen der gewählte Stellvertreter des Landrats, können nicht ehrenamtliche Bürgermeister oder ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder sein. Ein Landrat kann nicht ehrenamtliches Gemeinderatsmitglied einer kreisfreien Gemeinde sein."

Art. 11

Art. 24 Abs. 3 LKrO erhält folgende Fassung:

„Kreisräte können nicht sein

1. Beamte, Angestellte und Arbeiter des Landkreises."

Nr. 1 bis 3 werden Nr. 2 bis 4.

Art. 12

Art. 23 Abs. 4 BezO erhält folgende Fassung:

„Bezirksräte können nicht sein

1. Beamte, Angestellte und Arbeiter des Bezirks,
2. Beamte und Angestellte der Regierung, die unmittelbar mit Aufgaben des Bezirks befaßt sind (Art. 33),
3. Beamte und Angestellte der Rechtsaufsichtsbehörde, die unmittelbar mit Aufgaben der Rechtsaufsicht befaßt sind."

Art. 13

(1) Abschnitt III des Gesetzes tritt am 1. Mai 1966 in Kraft.

(2) Im übrigen tritt das Gesetz am 1. Dezember 1966 in Kraft.

(3) Unberührt bleiben laufende Amtsperioden von kommunalen Wahlbeamten auf Zeit, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes begonnen haben.

München, den 5. Juli 1965

Dr. Huber
und Fraktion (CSU)

ABÄNDERUNGSANTRAG

ZUR ZWEITEN LESUNG

des Gesetzentwurfs über die Rechtsstellung der in eine Volksvertretung oder eine Vertretungskörperschaft gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes (Beilage 2126)

Art. 1 Abs. 1 soll folgende Fassung erhalten:

(1) Abgeordnete des Bayerischen Landtags, die zu Mitgliedern der Staatsregierung berufen werden, scheiden am Tage der Übernahme ihres Amtes aus dem Landtag aus.

Der bisherige Absatz 1 wird Absatz 2 und erhält folgende Fassung:

(2) Ein in den Bayerischen Landtag gewählter Beamter mit Dienstbezügen im Sinne des Bayerischen Beamtengesetzes, des Bundesbeamtengesetzes, des Bayerischen Hochschullehrergesetzes und des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte tritt mit dem Tag, an dem sein Mandat beginnt, in den Ruhestand, soweit sich aus Art. 5 nichts anderes ergibt.

München, den 3. November 1965

Dr. Panholzer

und Fraktion (BP)

Bayerischer Landtag

5. Legislaturperiode

Beilage 2307

Bericht

des

Ausschusses für Fragen des Beamtenrechts und der Besoldung

zu den Anträgen der Abgeordneten

1. Dr. Dehler und Fraktion (FDP) betr. Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, der Landkreisordnung für den Freistaat Bayern und der Bezirksordnung für den Freistaat Bayern (Beilage 7)

2. Dr. Dehler und Fraktion (FDP) betr. Gesetz über die Rechtsstellung der in den Bayerischen Landtag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes (Beilage 6)

3. Dr. Dehler und Fraktion (FDP) betr. Gesetz über die Zugehörigkeit von öffentlich Bediensteten zu den Volksvertretungen, zum Senat und den kommunalen Vertretungskörperschaften (Rechtsstellungsgesetz) (Beilage 822/1656)

4. Gabert und Fraktion (SPD) betr. Gesetz über die Rechtsstellung der in den Bayerischen Landtag oder Bayerischen Senat gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes (Rechtsstellungsgesetz) — Beilage 2032 —

5. Dr. Seidl, Konstantin von Bayern, Leichtle, Dr. Steinberger (CSU) betr. Gesetz über die Rechtsstellung der in eine Volksvertretung oder eine Vertretungskörperschaft gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes (Beilage 2034)

6. Dr. Huber und Fraktion (CSU) betr. Gesetz über die Rechtsstellung der in eine Volksvertretung oder eine Vertretungskörperschaft gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes (Beilage 2126)

Berichterstatter: **Albrecht**

Zustimmung in folgender Fassung:

Gesetz

über die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat für Angehörige des öffentlichen Dienstes (Rechtsstellungsgesetz)

Abschnitt I

Art. 1

Ein in den Landtag gewählter Beamter mit Dienstbezügen im Sinne des Bayerischen Beamtengesetzes, des Bayerischen Hochschullehrergesetzes und des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte tritt mit dem Tag, an dem sein Mandat beginnt, in den Ruhestand, soweit sich aus Art. 5 nichts anderes ergibt.

Art. 2

(1) Ein Beamter, der nach Art. 1 in den Ruhestand getreten ist, erhält für den Monat, in dem sein Mandat beginnt, die Dienstbezüge des bis dahin bekleideten Amts.

(2) Nach Ablauf der Zeit, für die Dienstbezüge gewährt werden, erhält der Beamte Ruhegehalt. Beträgt das Ruhegehalt weniger als zwei Drittel der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge, so erhält der Beamte für die Dauer der Mitgliedschaft im Landtag eine Ausgleichszulage in Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen dem Ruhegehalt und zwei Dritteln der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge.

Art. 3

(1) Ein Beamter, der nach Art. 1 in den Ruhestand getreten ist, ist nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag auf seinen Antrag wieder in das frühere Dienstverhältnis zu übernehmen, wenn er die allgemeinen Voraussetzungen für die Berufung in das Beamtenverhältnis noch erfüllt. Vorschriften, die die Ernennung eines Beamten von einem bestimmten Lebensalter ab nicht mehr zulassen, sind nicht anzuwenden. Der Antrag auf Übernahme ist innerhalb von drei Monaten nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag zu stellen.

(2) Das dem Beamten zu übertragende Amt muß derselben oder einer gleichwertigen Laufbahn angehören wie das zuletzt bekleidete Amt und mit mindestens demselben Endgrundgehalt verbunden sein; ruhegehaltsfähige und unwiderrufliche Stellenzulagen gelten hierbei als Bestandteile des Grundgehalts.

(3) Stellt der Beamte fristgerecht einen Antrag nach Absatz 1, so erhält er von dem Beginn des Monats an, in dem der Antrag gestellt ist, bis zur Übertragung des neuen Amts Bezüge in Höhe der Dienstbezüge, die ihm bei einem Verbleiben in dem zuletzt bekleideten Amt zugestanden hätten; ausgenommen sind Zuwendungen, die zur Bestreitung eines durch den Dienst bedingten Mehraufwandes gewährt werden.

(4) Der nach Art. 1 in den Ruhestand getretene Beamte ist nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag verpflichtet, einer erneuten Berufung in das frühere Dienstverhältnis unter Übertragung eines den Voraussetzungen des Absatzes 2 entsprechenden Amtes zu folgen, wenn er das 55. Lebensjahr noch nicht vollendet hat; lehnt er die Berufung ab, so verliert er seine Rechte als Ruhestandsbeamter. Satz 1 ist nicht anzuwenden, wenn der Beamte während seiner Mitgliedschaft im Landtag Mitglied der Staatsregierung war.

(5) Einem Beamten, der sich nach Beendigung der Wahlperiode oder nach Auflösung des Landtags zur Neuwahl stellt, ist ein Amt erst dann zu übertragen, wenn feststeht, daß er nicht wiedergewählt worden ist oder wenn er die Wahl abgelehnt hat.

(6) Stellt der Beamte einen Antrag nach Absatz 1 nicht und macht die oberste Dienstbehörde von der ihr nach Absatz 4 zustehenden Befugnis keinen Gebrauch, so verbleibt der Beamte im Ruhestand.

(7) Bei Anwendung der Absätze 1 bis 6 sind Beförderungen, die der Beamte bei Verbleiben im Dienst im Verlauf seiner Dienstlaufbahn erlangt hätte, zu berücksichtigen; in diesem Fall tritt das Beförderungsamt an die Stelle des zuletzt bekleideten Amtes. Satz 1 gilt entsprechend für die Anstellung und für die Umwandlung eines Beamtenverhältnisses auf Probe in ein solches auf Lebenszeit. Die Entscheidungen, ob die Voraussetzungen der Sätze 1 und 2 vorliegen, trifft die oberste Dienstbehörde.

Art. 4

Die Zeit der Mitgliedschaft im Landtag bis zum Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze gilt nach Beendigung der Mitgliedschaft oder nach Beendigung der Wahlperiode als Dienstzeit im Sinne des Beamten- und Besoldungsrechtes. Das gleiche gilt für die Zeit, während der der Beamte Bezüge nach Art. 3 Abs. 3 bezieht.

Art. 5

(1) Die Vorschriften in Art. 1 bis 4 gelten entsprechend, wenn ein Richter in den Bayerischen Landtag, in den Bayerischen Senat oder in die gesetzgebende Körperschaft eines anderen Landes im Geltungsbereich des Grundgesetzes oder des Landes Berlin gewählt wird.

(2) Gleiches gilt für einen Hochschullehrer, der zugleich Richter ist, hinsichtlich des Richteramtes, wenn er in eine der in Abs. 1 genannten Körperschaften gewählt wird.

Art. 6

(1) Ein in den Landtag gewählter kommunaler Wahlbeamter auf Zeit tritt mit dem Tag, an dem sein Mandat beginnt, in den Ruhestand, wenn er in einem Beamten- oder Richterverhältnis mit Dienstbezügen eine Dienstzeit von insgesamt mindestens 10 Jahren (Wartezeit) zurückgelegt hat oder aus einem Beamten- oder Richterverhältnis auf Lebenszeit in das Beamtenverhältnis auf Zeit getreten ist; Art. 28 Abs. 2 des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte gilt entsprechend.

(2) Liegen die Voraussetzungen des Absatzes 1 nicht vor, so tritt der kommunale Wahlbeamte auf Zeit mit dem Tag, an dem sein Mandat beginnt, in den einstweiligen Ruhestand. Er erhält Leistungen nach Art. 2. Mit dem Ende seiner Amtszeit als kommunaler Wahlbeamter gilt er als dauernd im Ruhestand befindlich, wenn er zu diesem Zeitpunkt in den Ruhestand getreten wäre; andernfalls ist er zu dem gleichen Zeitpunkt entlassen.

(3) Art. 3 ist auf kommunale Wahlbeamte auf Zeit nicht anzuwenden.

(4) Der Dienstherr kann anordnen, daß der Anspruch auf Geldleistungen, die einem nach den Absätzen 1 oder 2 in den Ruhestand getretenen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit zustehen, bis längstens zur Vollendung des zweiundsechzigsten Lebensjahres ruht, wenn sich der Beamte nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag ohne wichtigen Grund nicht zur Wiederwahl für sein früheres Amt stellen ließ oder die Wahl nicht angenommen hat, obwohl er dienstfähig war. Das gilt nicht für Unfallfürsorgeleistungen.

(5) Ein berufsmäßiges Gemeinderatsmitglied, das nach den Absätzen 1 oder 2 in den Ruhestand getreten ist, ist verpflichtet, nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag das frühere kommunale Wahlamt erneut zu übernehmen, wenn das Gemeinderatsmitglied unter mindestens gleich günstigen Bedingungen für wenigstens die gleiche Zeit wieder ernannt werden soll und das fünfundfünfzigste Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Lehnt es die Berufung ab, so verliert es seine Rechte als Ruhestandbeamter. Satz 1 ist nicht anzuwenden, wenn das frühere berufsmäßige Gemeinderatsmitglied während seiner Mitgliedschaft im Landtag Mitglied der Staastregierung war.

(6) Für Beamte, die aus einem Beamten- oder Richterverhältnis auf Lebenszeit oder auf Probe Beamte auf Zeit i. S. des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte geworden waren und die nach den Absätzen 1 oder 2 in den Ruhestand getreten sind, gilt nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag Art. 33 des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte entsprechend.

(7) Für kommunale Wahlbeamte auf Zeit gilt als Altersgrenze im Sinne des Art. 4 der Zeitpunkt, in dem sie das 65. Lebensjahr vollendet haben.

Art. 7

Art. 1, 2, 4 und 6 gelten entsprechend, wenn ein kommunaler Wahlbeamter auf Zeit in den Deutschen Bundestag gewählt wird.

Art. 8

(1) Art. 1 bis 4 gelten sinngemäß für Angestellte des öffentlichen Dienstes. Bei Angestellten, die keinen vertraglichen Anspruch auf Versorgung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen haben, treten für die Dauer der Mitgliedschaft im Landtag an die Stelle des Ruhegehaltes zwei Drittel der Vergütung, die ihnen bei Verbleiben im Dienst zugestanden hätte.

(2) War ein Angestellter des öffentlichen Dienstes bis zur Annahme der Wahl in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert, so erstattet ihm der

Dienstherr im Fall der freiwilligen Weiterversicherung für die Zeit der Mitgliedschaft im Landtag die für die Weiterversicherung aufgewendeten Versicherungsbeiträge bis zur Höhe der gesetzlichen und dienstvertraglichen Arbeitgeberanteile, bemessen nach der Vergütung, die dem Angestellten bei Verbleiben im Dienst zugestanden hätte. Zuschüsse, die der Dienstherr einem Angestellten zu den Beiträgen zu einer bestehenden freiwilligen Weiterversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung, zu einer Versorgungseinrichtung oder zu einer sonstigen mit einem öffentlichen oder privaten Versicherungsunternehmen abgeschlossenen Versicherung bis zur Annahme der Wahl geleistet hat, werden für die Zeit der Mitgliedschaft im Landtag nach Maßgabe der gesetzlichen und tarifvertraglichen Bestimmungen weitergewährt, die für die im Dienst befindlichen Angestellten gelten. Entsprechendes gilt für die gesetzliche Krankenversicherung sowie für eine zusätzliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung.

Art. 9

(1) Die Kündigung eines Angestellten während der Dauer der Mitgliedschaft im Landtag wegen der Tätigkeit als Abgeordneter ist unzulässig.

(2) Die Entlassung eines Beamten oder die Kündigung eines Angestellten nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag wegen der Tätigkeit als Abgeordneter ist unzulässig. Entsprechendes gilt für einen Richter nach Beendigung der Mitgliedschaft in einer der in Art. 5, Abs. 1 genannten Körperschaften.

Abschnitt II

Art. 10

(1) Ein Beamter ist zu entlassen, wenn er zur Zeit der Ernennung oder, soweit in den Fällen des Art. 4 des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte eine Ernennung entfällt, zur Zeit des Beginns der Amtszeit Mitglied des Bundestags oder des Landtags war und nicht innerhalb der von der obersten Dienstbehörde gesetzten angemessenen Frist sein Mandat niederlegt. Dies gilt nicht für Beamte ohne Dienstbezüge.

(2) Die Entlassung wird von der obersten Dienstbehörde verfügt und tritt mit dem Ende des Monats ein, der auf den Monat folgt, in dem die Entlassungsverfügung dem Beamten zugestellt worden ist.

(3) Für einen Richter gilt, wenn er zur Zeit der Ernennung Mitglied des Bundestages oder eines Landtages war, § 21 Abs. 2 Nr. 2 des Deutschen Richtergesetzes.

(4) Mitglieder des Bayerischen Landtages oder des Deutschen Bundestages können während der Dauer ihrer Mitgliedschaft nicht Angestellte im öffentlichen Dienst werden.

Abschnitt III

Art. 11

Die Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 25. Januar 1952 (BayBS I S. 461, ber. GVBl. 1958 S. 100), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 16. 6. 1964 (GVBl. S. 113) wird wie folgt geändert:

Art. 31 Abs. 4 erhält folgende Fassung:

„Beamte und Angestellte der Gemeinde können nicht ehrenamtliche Bürgermeister oder ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder in der gleichen Gemeinde sein. Beamte und Angestellte der Rechtsaufsichtsbehörden die unmittelbar mit Aufgaben der Rechtsaufsicht befaßt sind, ausgenommen der gewählte Stellvertreter des Landrats, können nicht ehrenamtliche Bürgermeister oder ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder sein. Ein Landrat kann nicht ehrenamtliches Gemeinderatsmitglied einer kreisfreien Gemeinde sein."

Art. 12

Das Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte und der Bürgermeister (Gemeindewahlgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. August 1965 (GVBl. S. 221) wird wie folgt geändert:

1. Art. 35 Abs. 5 erhält folgende Fassung:

„(5) Das ehrenamtliche Gemeinderatsmitglied verliert sein Amt

1. wenn es die Wählbarkeit verliert,
2. wenn es sich weigert, den in Art. 31 Abs. 5 der Gemeindeordnung vorgeschriebenen Eid zu leisten,
3. wenn es Beamter oder Angestellter der Gemeinde wird.

Satz 1 Nr. 3 gilt nicht für die Wahl zum weiteren Bürgermeister."

2. In Art. 35 werden angefügt:

a) folgender Absatz 6:

„(6) Wer zum ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglied gewählt ist, kann sein Amt nicht antreten, wenn er im Zeitpunkt des Beginns der Wahlzeit Beamter oder Angestellter der Gemeinde ist. In diesem Fall rückt ein Ersatzmann in den Gemeinderat nach. Abs. 4 gilt entsprechend."

b) folgender Absatz 7:

„(7) Wer zum ehrenamtlichen ersten Bürgermeister gewählt ist, kann sein Amt nicht antreten, wenn er im Zeitpunkt des Beginns der Amtszeit Beamter oder Angestellter der Gemeinde ist. Art. 32 gilt entsprechend."

Art. 13

Die Landkreisordnung für den Freistaat Bayern vom 16. Februar 1952 (BayBS I S. 515, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 16. 6. 1964 (GVBl. S. 113) wird wie folgt geändert:

In Art. 24 Abs. 3 wird folgende Nr. 1 eingefügt:
„1. Beamte und Angestellte des Landkreises"

Die bisherigen Nummern 1 bis 3 erhalten die Nummern 2 bis 4.

Art. 14

Die Bezirksordnung für den Freistaat Bayern vom 27. Juli 1953 (BayBS I S. 529), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 16. Juni 1964 (GVBl. S. 113) wird wie folgt geändert:

Art. 23 Abs. 4 erhält folgende Fassung:

„Bezirksräte können nicht sein

1. Beamte und Angestellte des Bezirks,
2. Beamte und Angestellte der Regierung, die unmittelbar mit Aufgaben des Bezirks befaßt sind (Art. 33),
3. Beamte und Angestellte der Rechtsaufsichtsbehörde, die unmittelbar mit Aufgaben der Rechtsaufsicht befaßt sind."

Art. 15

Das Gesetz über die Wahl der Bezirkstage i. d. F. der Bekanntmachung vom 5. September 1958 (GVBl. S. 234), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. November 1959 (GVBl. S. 257) wird wie folgt geändert:

Dem Art. 4 werden folgende Absätze 2 und 3 angefügt:

„(2) Wer zum Bezirksrat gewählt ist, kann sein Amt nicht antreten, wenn er im Zeitpunkt des Beginns der Wahlzeit Beamter oder Angestellter des Bezirks ist. In diesem Fall rückt ein Ersatzmann in den Bezirkstag nach. Art. 68 des Landeswahlgesetzes gilt entsprechend.

(3) Ein Bezirksrat verliert außer den in Abs. 1 Nr. 7 in Verbindung mit Art. 65 Abs. 1 des Landeswahlgesetzes aufgeführten Gründen seinen Sitz auch dann, wenn er Beamter oder Angestellter des Bezirks wird."

Art. 16

Das Gesetz über kommunale Wahlbeamte vom 16. Juni 1964 (GVBl. S. 113), geändert durch Gesetz vom 15. Juli 1965 (GVBl. S. 125) wird wie folgt geändert:

1. In Art. 16 wird folgender Abs. 5 eingefügt:

   „(5) Ein ehrenamtlicher erster Bürgermeister ist entlassen, wenn er Beamter oder Angestellter seines Dienstherrn wird."

   Die bisherigen Absätze 5 bis 7 werden die Absätze 6 bis 8.

2. Art. 17 Satz 1 erhält nach dem Strichpunkt folgende Fassung:

   „in den Fällen des Art. 16 Abs. 4 und 5 endet es mit dem Beginn des neuen Dienstverhältnisses."

3. Art. 165 wird gestrichen.

Art. 17

Art. 14 bis 19 des Bayerischen Richtergesetzes vom 26. Februar 1965 (GVBl. S. 13) werden aufgehoben.

Art. 18

(1) Art. 11, 12, 13, 14, 15 und 16 treten am 1. Mai 1966 in Kraft.

(2) Im übrigen tritt das Gesetz am 1. Dezember 1966 in Kraft.

(3) Die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes laufenden Amtszeiten von kommunalen Wahlbeamten auf Zeit, die bereits in der 5. Legislaturperiode Mitglieder des Bayerischen Landtags waren, bleiben unberührt.

München, den 22. November 1965

Der Vorsitzende:

Dr. Vorndran

Bayerischer Landtag
5. Legislaturperiode

Beilage 2324

Bericht
des
Ausschusses für den Staatshaushalt und Finanzfragen
zum
Haushalt des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und soziale Fürsorge für das Rechnungsjahr 1966 (Epl. 10)

Berichterstatter: Dr. Merkt

Beschluß des Ausschusses:

Zustimmung mit der Maßgabe, daß folgende Änderungen durchgeführt werden:

Anlage S — Sonderausweis der staatlichen Hochbaumaßnahmen mit mehr als 80 000 DM Gesamtkosten im Einzelfall für den Bereich des Epl. 10

Kap. 1005 E — Versorgungskrankenhäuser, Versorgungskuranstalten

Bei Tit. 779 — Versorgungskrankenhaus Bayreuth

c) Errichtung von 6 Personalwohnungen ist der Sperrvermerk zu streichen.

In Spalte 6 ist folgendes einzusetzen: „30. 8. 1965 IV A 5 — 9826 g 2516".

In Spalte 7 ist der Betrag von 450 000 DM durch den Betrag von 470 000 DM und

in Spalte 12b der Betrag von 225 000 DM durch den Betrag von 245 000 DM

zu ersetzen.

München, den 25. November 1965

Der Vorsitzende:
Fink

Der Antrag der Abgeordneten Gentner u. a. (SPD) betreffend Zuschüsse für die Umschulung von landwirtschaftlichen Arbeitskräften (Beilage 1677) wurde zurückgezogen.

Beilage 2325

Bericht
des
Ausschusses für den Staatshaushalt und Finanzfragen
zu den Anträgen der Abgeordneten

1. Dr. Dehler und Fraktion (FDP) betr. Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, der Landkreisordnung für den Freistaat Bayern und der Bezirksordnung für den Freistaat Bayern (Beilage 7)
2. Dr. Dehler und Fraktion (FDP) betr. Gesetz über die Rechtsstellung der in den Bayerischen Landtag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes (Beilage 6)
3. Dr. Dehler und Fraktion (FDP) betr. Gesetz über die Zugehörigkeit von öffentlich Bediensteten zu den Volksvertretungen, zum Senat und den kommunalen Vertretungskörperschaften (Rechtsstellungsgesetz) (Beilage 822/1656)
4. Gabert und Fraktion (SPD) betr. Gesetz über die Rechtsstellung der in den Bayerischen Landtag oder Bayerischen Senat gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes (Rechtsstellungsgesetz) — Beilage 2032 —
5. Dr. Seidl, Konstantin von Bayern, Leichtle, Dr. Steinberger (CSU) betr. Gesetz über die Rechtsstellung der in eine Volksvertretung oder eine Vertretungskörperschaft gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes (Beilage 2034)
6. Dr. Huber und Fraktion (CSU) betr. Gesetz über die Rechtsstellung der in eine Volksvertretung oder eine Vertretungskörperschaft gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes (Beilage 2126).

Berichterstatter: Dr. Panholzer

Beschluß des Ausschusses:

Zustimmung zum Beschluß des Ausschusses für Fragen des Beamtenrechts und der Besoldung vom 22. November 1965 (Beilage 2307) mit der Maßgabe, daß bei Art. 17 der Absatz 3 entfällt.

München, den 25. November 1965

Der Vorsitzende:
Fink

Bayerischer Landtag
5. Legislaturperiode

Beilage 2668

Bericht

des
Ausschusses für Fragen des Beamtenrechts und der Besoldung
des
Ausschusses für den Staatshaushalt und Finanzfragen
und des
Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen
zu den Anträgen der Abgeordneten

1. Dr. Dehler und Fraktion (FDP) betr. Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, der Landkreisordnung für den Freistaat Bayern und der Bezirksordnung für den Freistaat Bayern (Beilage 7)

2. Dr. Dehler und Fraktion (FDP) betr. Gesetz über die Rechtsstellung der in den Bayerischen Landtag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes (Beilage 6)

3. Dr. Dehler und Fraktion (FDP) betr. Gesetz über die Zugehörigkeit von öffentlich Bediensteten zu den Volksvertretungen, zum Senat und den kommunalen Vertretungskörperschaften (Rechtsstellungsgesetz) (Beilage 822/1965)

4. Gabert und Fraktion (SPD) betr. Gesetz über die Rechtsstellung der in den Bayerischen Landtag oder Bayerischen Senat gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes (Rechtsstellungsgesetz) — Beilage 2032 —

5. Dr. Seidl, Konstantin von Bayern, Leichtle, Dr. Steinberger (CSU) betr. Gesetz über die Rechtsstellung der in eine Volksvertretung oder eine Vertretungskörperschaft gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes (Beilage 2034)

6. Dr. Huber und Fraktion (CSU) betr. Gesetz über die Rechtsstellung der in eine Volksvertretung oder eine Vertretungskörperschaft gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes (Beilage 2126)

Berichterstatter
des Ausschusses für Fragen des Beamtenrechts und der Besoldung
Albrecht

Berichterstatter
des Ausschusses für den Staatshaushalt und Finanzfragen
Dr. Panholzer

Berichterstatter
des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen
Dr. Hillermeier

Beschlüsse der Ausschüsse:
Zustimmung in folgender Fassung:

Gesetz

über die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat für Angehörige des öffentlichen Dienstes (Rechtsstellungsgesetz)

Abschnitt I

Art. 1

Ein in den Landtag gewählter Beamter mit Dienstbezügen im Sinn des Bayerischen Beamtengesetzes, des Bayerischen Hochschullehrergesetzes und des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte tritt mit dem Tag, an dem sein Mandat beginnt, in den Ruhestand, soweit sich aus Art. 6 nichts anderes ergibt.

Art. 2

(1) Ein Beamter, der nach Art. 1 in den Ruhestand getreten ist, erhält für den Monat, in dem sein Mandat beginnt, die Dienstbezüge des bis dahin bekleideten Amtes.

(2) Nach Ablauf der Zeit, für die Dienstbezüge gewährt werden, erhält der Beamte Ruhegehalt. Beträgt das Ruhegehalt weniger als zwei Drittel der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge, so erhält der Beamte für die Dauer der Mitgliedschaft im Landtag eine Ausgleichszulage in Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen dem Ruhegehalt und zwei Dritteln der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge.

Beschluß des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen

In Abs. 2 entfällt Satz 2.

Art. 3

(1) Ein Beamter, der nach Art. 1 in den Ruhestand getreten ist, ist nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag auf seinen Antrag wieder in das frühere Dienstverhältnis zu übernehmen, wenn er die allgemeinen Voraussetzungen für die Berufung in das Beamtenverhältnis noch erfüllt. Vorschriften, die die Ernennung eines Beamten von einem bestimmten Lebensalter ab nicht mehr zulassen, sind nicht anzuwenden. Der Antrag auf Übernahme ist innerhalb von drei Monaten nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag zu stellen.

(2) Das dem Beamten zu übertragende Amt muß derselben oder einer gleichwertigen Laufbahn angehören wie das zuletzt bekleidete Amt und mit mindestens demselben Endgrundgehalt verbunden sein; ruhegehaltfähige und unwiderrufliche Stellenzulagen gelten hierbei als Bestandteil des Grundgehalts.

(3) Stellt der Beamte fristgerecht einen Antrag nach Absatz 1, so erhält er von dem Beginn des Monats an, in dem der Antrag gestellt ist, bis zur Übertragung des neuen Amtes Bezüge in Höhe der Dienstbezüge, die ihm bei einem Verbleiben in dem zuletzt bekleideten Amt zugestanden hätten; ausgenommen sind Zuwendungen, die zur Bestreitung eines durch den Dienst bedingten Mehraufwandes gewährt werden.

(4) Der nach Art. 1 in den Ruhestand getretene Beamte ist nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag verpflichtet, einer erneuten Berufung in das frühere Dienstverhältnis unter Übertragung eines den Voraussetzungen des Absatzes 2 entsprechenden Amtes zu folgen, wenn er das fünfundfünfzigste Lebensjahr noch nicht vollendet hat; lehnt er die Berufung ab, so verliert er seine Rechte als Ruhestandsbeamter. Satz 1 ist nicht anzuwenden, wenn der Beamte während seiner Mitgliedschaft im Landtag Mitglied der Staatsregierung war.

(5) Einem Beamten, der sich nach Beendigung der Wahlperiode oder nach Auflösung des Landtags zur Neuwahl stellt, ist ein Amt erst dann zu übertragen, wenn feststeht, daß er nicht wiedergewählt worden ist oder wenn er die Wahl abgelehnt hat.

Beschluß des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen

Das Wort „Wahlperiode" ist durch das Wort „Wahldauer" zu ersetzen.

(6) Stellt der Beamte einen Antrag nach Absatz 1 nicht und macht die oberste Dienstbehörde von der ihr nach Absatz 4 zustehenden Befugnis keinen Gebrauch, so verbleibt der Beamte im Ruhestand.

(7) Bei Anwendung der Absätze 1 bis 6 sind Beförderungen, die der Beamte bei Verbleiben im Dienst im Verlauf seiner Dienstlaufbahn erlangt hätte, zu berücksichtigen; in diesem Fall tritt das Beförderungsamt an die Stelle des zuletzt bekleideten Amtes. Satz 1 gilt entsprechend für die Anstellung und für die Umwandlung eines Beamtenverhältnisses auf Probe in ein solches auf Lebenszeit. Die Entscheidung, ob die Voraussetzungen der Sätze 1 und 2 vorliegen, trifft die oberste Dienstbehörde.

Art. 4

Die Zeit der Mitgliedschaft im Landtag bis zum Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze gilt nach Beendigung der Mitgliedschaft oder nach Beendigung der Wahlperiode als Dienstzeit im Sinn des Beamten- und Besoldungsrechtes. Das gleiche gilt für die Zeit, während der der Beamte Bezüge nach Art. 3 Abs. 3 bezieht.

Beschluß des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen

In Satz 1 ist das Wort „Wahlperiode" durch das Wort „Wahldauer" zu ersetzen.

Art. 5

(1) Die Vorschriften in Art. 1 bis 4 gelten entsprechend, wenn ein Richter in den Bayerischen Landtag, in den Bayerischen Senat oder in die gesetzgebende Körperschaft eines anderen Landes im Geltungsbereich des Grundgesetzes oder des Landes Berlin gewählt wird.

(2) Gleiches gilt für einen Hochschullehrer, der zugleich Richter ist, hinsichtlich des Richteramtes, wenn er in eine der in Absatz 1 genannten Körperschaften gewählt wird.

Art. 6

(1) Ein in den Landtag gewählter kommunaler Wahlbeamter auf Zeit tritt mit dem Tag, an dem sein Mandat beginnt, in den Ruhestand, wenn er in einem Beamten- oder Richterverhältnis mit Dienstbezügen eine Dienstzeit von insgesamt mindestens zehn Jahren (Wartezeit) zurückgelegt hat oder aus einem Beamten- oder Richterverhältnis auf Lebenszeit in das Beamtenverhältnis auf Zeit getreten ist; Art. 28 Abs. 2 des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte gilt entsprechend.

(2) Liegen die Voraussetzungen des Absatzes 1 nicht vor, so tritt der kommunale Wahlbeamte auf Zeit mit dem Tag, an dem sein Mandat beginnt, in den einstweiligen Ruhestand. Er erhält Leistungen nach Art. 2. Mit dem Ende seiner Amtszeit als kommunaler Wahlbeamter gilt er als dauernd im Ruhestand befindlich, wenn er zu diesem Zeitpunkt in den Ruhestand getreten wäre; andernfalls ist er zu dem gleichen Zeitpunkt entlassen.

(3) Art. 3 ist auf kommunale Wahlbeamte auf Zeit nicht anzuwenden.

(4) Der Dienstherr kann anordnen, daß der Anspruch auf Geldleistungen, die einem nach den Absätzen 1 oder 2 in den Ruhestand getretenen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit zustehen, bis längstens zur Vollendung des zweiundsechzigsten Lebensjahres ruht, wenn sich der Beamte nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag ohne wichtigen Grund nicht zur Wiederwahl für sein früheres Amt stellen ließ oder die Wahl nicht angenommen hat, obwohl er dienstfähig war. Das gilt nicht für Unfallfürsorgeleistungen.

(5) Ein berufsmäßiges Gemeinderatsmitglied, das nach den Absätzen 1 oder 2 in den Ruhestand getreten ist, ist verpflichtet, nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag das frühere kommunale Wahlamt erneut zu übernehmen, wenn das Gemeinderatsmitglied unter mindestens gleich günstigen Bedingungen für wenigstens die gleiche Zeit wieder ernannt werden soll und das fünfundfünfzigste Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Lehnt es die Berufung ab, so verliert es seine Rechte als Ruhestandsbeamter. Satz 1 ist nicht anzuwenden, wenn das frühere berufsmäßige Gemeinderatsmitglied während seiner Mitgliedschaft im Landtag Mitglied der Staatsregierung war.

(6) Für Beamte, die aus einem Beamten- oder Richterverhältnis auf Lebenszeit oder auf Probe Beamte auf Zeit im Sinn des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte geworden waren und die nach den Absätzen 1 oder 2 in den Ruhestand getreten sind, gilt nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag Art. 33 des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte entsprechend.

(7) Für kommunale Wahlbeamte auf Zeit gilt als Altersgrenze im Sinn des Art. 4 der Zeitpunkt, in dem sie das fünfundsechzigste Lebensjahr vollendet haben.

Art. 7

Art. 1, 2, 4 und 6 gelten entsprechend, wenn ein kommunaler Wahlbeamter auf Zeit in den Deutschen Bundestag gewählt wird.

Art. 8

(1) Art. 1 bis 4 gelten sinngemäß für Angestellte des öffentlichen Dienstes. Bei Angestellten, die keinen vertraglichen Anspruch auf Versorgung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen haben, treten für die Dauer der Mitgliedschaft im Landtag an die Stelle des Ruhegehaltes zwei Drittel der Vergütung, die ihnen bei Verbleiben im Dienst zugestanden hätte.

Beschluß des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen

Satz 2 erhält folgende Fassung:

„Bei Angestellten, die keinen vertraglichen Anspruch auf Versorgung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen haben, treten für die Dauer der Mitgliedschaft im Landtag an die Stelle des Ruhegehalts diejenigen Bezüge, die sie bei sinngemäßer Anwendung der beamtenrechtlichen Vorschriften als Ruhegehalt erhalten würden."

(2) War ein Angestellter des öffentlichen Dienstes bis zur Annahme der Wahl in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert, so erstattet ihm der Dienstherr im Fall der freiwilligen Weiterversicherung für die Zeit der Mitgliedschaft im Landtag die für die Weiterversicherung aufgewendeten Versicherungsbeiträge bis zur Höhe der gesetzlichen und dienstvertraglichen Arbeitgeberanteile, bemessen nach der Vergütung, die dem Angestellten bei Verbleiben im Dienst zugestanden hätte. Zuschüsse, die der Dienstherr einem Angestellten zu den Beiträgen zu einer bestehenden freiwilligen Weiterversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung, zu einer Versorgungseinrichtung oder zu einer sonstigen mit einem öffentlichen oder privaten Versicherungsunternehmen abgeschlossenen Versicherung bis zur Annahme der Wahl geleistet hat, werden für die Zeit der Mitgliedschaft im Landtag nach Maßgabe der gesetzlichen und tarifvertraglichen Bestimmungen weitergewährt, die für die im Dienst befindlichen Angestellten gelten. Entsprechendes gilt für die gesetzliche Krankenversicherung sowie für eine zusätzliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung.

Art. 9

(1) Die Kündigung eines Angestellten während der Dauer der Mitgliedschaft im Landtag wegen der Tätigkeit als Abgeordneter ist unzulässig.

(2) Die Entlassung eines Beamten oder die Kündigung eines Angestellten nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag wegen der Tätigkeit als Abgeordneter ist unzulässig. Entsprechendes gilt für einen Richter nach Beendigung der Mitgliedschaft in einer der in Art. 5 Abs. 1 genannten Körperschaften.

Beschluß des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen

In Abs. 1 und 2 sind die Worte „der Tätigkeit" jeweils durch die Worte „seiner Tätigkeit" zu ersetzen.

Abschnitt II

Art. 10

(1) Ein Beamter ist zu entlassen, wenn er zur Zeit der Ernennung oder, soweit in den Fällen des Art. 4 des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte eine Ernennung entfällt, zur Zeit des Beginns der Amtszeit Mitglied des Bundestags oder des Landtags war und nicht innerhalb der von der obersten Dienstbehörde gesetzten angemessenen Frist sein Mandat niederlegt. Dies gilt nicht für Beamte ohne Dienstbezüge.

Beschluß des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen

Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Ein Beamter ist zu entlassen, wenn er zur Zeit der Ernennung, oder, wenn bei ihm nach Art. 4 des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte eine Ernennung entfällt, zur Zeit des Beginns der Amtszeit Mitglied des Bundestags oder des Landtags war und nicht innerhalb der von der obersten Dienstbehörde gesetzten angemessenen Frist, die einen Monat nicht unterschreiten und drei Monate nicht überschreiten darf, sein Mandat niederlegt."

(2) Die Entlassung wird von der obersten Dienstbehörde verfügt und tritt mit dem Ende des Monats ein, der auf den Monat folgt, in dem die Entlassungsverfügung dem Beamten zugestellt worden ist.

(3) Für einen Richter gilt, wenn er zur Zeit der Ernennung Mitglied des Bundestags oder eines Landtags war, § 21 Abs. 2 Nr. 2 des Deutschen Richtergesetzes.

(4) Mitglieder des Landtags oder des Bundestags können während der Dauer ihrer Mitgliedschaft nicht Angestellte im öffentlichen Dienst werden.

Abschnitt III

Art. 11

Die Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 25. Januar 1952 (BayBS I S. 461, ber. GVBl. 1958 S. 100), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 16. 6. 1964 (GVBl. S. 113) wird wie folgt geändert:

Art. 31 Abs. 4 erhält folgende Fassung:

„Beamte und Angestellte der Gemeinde können nicht ehrenamtliche Bürgermeister oder ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder in der gleichen Gemeinde sein. Beamte und Angestellte der Rechtsaufsichtsbehörden die unmittelbar mit Aufgaben der Rechtsaufsicht befaßt sind, ausgenommen der gewählte Stellvertreter des Landrats, können nicht ehrenamtliche Bürgermeister oder ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder sein. Ein Landrat kann nicht ehrenamtliches Gemeinderatsmitglied einer kreisfreien Gemeinde sein."

Beschluß des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen

Der Bezeichnung „Art. 31 Abs. 4" ist die Bezeichnung „1." voranzusetzen.

Es ist folgendes anzufügen:

„2. Art. 34 Abs. 4 erhält folgende Fassung:

„(4) Abweichend von den Absätzen 1 bis 3 ist der erste Bürgermeister in kreisangehörigen Gemeinden Beamter auf Zeit, wenn er zur Zeit der Wahl in einem Dienstverhältnis als Beamter mit Dienstbezügen oder als vollbeschäftigter Angestellter zu der gleichen Gemeinde stand, es sei denn, daß dieses Dienstverhältnis bis zum Beginn der Amtszeit als Bürgermeister beendet wird."

Die bisherigen Absätze 4 und 5 werden die Absätze 5 und 6."

Art. 12

Das Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte und der Bürgermeister (Gemeindewahlgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. August 1965 (GVBl. S. 221) wird wie folgt geändert:

1. Art. 35 Abs. 5 erhält folgende Fassung:

„(5) Das ehrenamtliche Gemeinderatsmitglied verliert sein Amt

1. wenn es die Wählbarkeit verliert,
2. wenn es sich weigert, den in Art. 31 Abs. 5 der Gemeindeordnung vorgeschriebenen Eid zu leisten,
3. wenn es Beamter oder Angestellter der Gemeinde wird.

Satz 1 Nr. 3 gilt nicht für die Wahl zum weiteren Bürgermeister."

2. In Art. 35 werden angefügt:

a) folgender Absatz 6:

„(6) Wer zum ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglied gewählt ist, kann sein Amt nicht antreten, wenn er im Zeitpunkt des Beginns der Wahlzeit Beamter oder Angestellter der Gemeinde ist. In diesem Fall rückt ein Ersatzmann in den Gemeinderat nach. Abs. 4 gilt entsprechend."

b) folgender Absatz 7:

„(7) Wer zum ehrenamtlichen ersten Bürgermeister gewählt ist, kann sein Amt nicht antreten, wenn er im Zeitpunkt des Beginns der Amtszeit Beamter oder Angestellter der Gemeinde ist. Art. 32 gilt entsprechend."

Art. 13

Die Landkreisordnung für den Freistaat Bayern vom 16. Februar 1952 (BayBS I S. 515, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 16. 6. 1964 (GVBl. S. 113)) wird wie folgt geändert:

In Art. 24 Abs. 3 wird folgende Nr. 1 eingefügt:
„1. Beamte und Angestellte des Landkreises"

Beschluß des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen

Nach dem Wort „Landkreises" sind die Worte „und des Landratsamts" anzufügen.

Die bisherigen Nummern 1 bis 3 erhalten die Nummern 2 bis 4.

Art. 14

Die Bezirksordnung für den Freistaat Bayern vom 27. Juli 1953 (BayBS I S. 529), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 16. Juni 1964 (GVBl. S. 113) wird wie folgt geändert:

Art. 23 Abs. 4 erhält folgende Fassung:

„Bezirksräte können nicht sein

1. Beamte und Angestellte des Bezirks,

2. Beamte und Angestellte der Regierung, die unmittelbar mit Aufgaben des Bezirks befaßt sind (Art. 33),

3. Beamte und Angestellte der Rechtsaufsichtsbehörde, die unmittelbar mit Aufgaben der Rechtsaufsicht befaßt sind."

Art. 15

Das Gesetz über die Wahl der Bezirkstage i. d. F. der Bekanntmachung vom 5. September 1958 (GVBl. S. 234), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. November 1959 (GVBl. S. 257) wird wie folgt geändert:

Dem Art. 4 werden folgende Absätze 2 und 3 angefügt:

„(2) Wer zum Bezirksrat gewählt ist, kann sein Amt nicht antreten, wenn er im Zeitpunkt des Beginns der Wahlzeit Beamter oder Angestellter des Bezirks ist. In diesem Fall rückt ein Ersatzmann in den Bezirkstag nach. Art. 68 des Landeswahlgesetzes gilt entsprechend.

(3) Ein Bezirksrat verliert außer den in Abs. 1 Nr. 7 in Verbindung mit Art. 65 Abs. 1 des Landeswahlgesetzes aufgeführten Gründen seinen Sitz auch dann, wenn er Beamter oder Angestellter des Bezirks wird."

Art. 16

Das Gesetz über kommunale Wahlbeamte vom 16. Juni 1964 (GVBl. S. 113), geändert durch Gesetz vom 15. Juli 1965 (GVBl. S. 125) wird wie folgt geändert:

1. In Art. 16 wird folgender Abs. 5 eingefügt:

„(5) Ein ehrenamtlicher erster Bürgermeister ist entlassen, wenn er Beamter oder Angestellter seines Dienstherrn wird."

Die bisherigen Absätze 5 bis 7 werden die Absätze 6 bis 8.

2. Art. 17 Satz 1 erhält nach dem Strichpunkt folgende Fassung:

„in den Fällen des Art. 16 Abs. 4 und 5 endet es mit dem Beginn des neuen Dienstverhältnisses."

3. Art. 165 wird gestrichen.

Art. 17

Art. 14 bis 19 des Bayerischen Richtergesetzes vom 26. Februar 1965 (GVBl. S. 13) werden aufgehoben.

6

Art. 18

(1) Art. 11, 12, 13, 14, 15 und 16 treten am 1. Mai 1966 in Kraft.

(2) Im übrigen tritt das Gesetz am 1. Dezember 1966 in Kraft.

(3) Die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes laufenden Amtszeiten von kommunalen Wahlbeamten auf Zeit, die bereits in der 5. Legislaturperiode Mitglieder des Bayerischen Landtags waren, bleiben unberührt.

Beschluß des Ausschusses für den Staatshaushalt und Finanzfragen

Absatz 3 entfällt.

Beschluß des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen

Art. 18 erhält folgende Fassung:

(1) Dieses Gesetz tritt am 1. November 1970 in Kraft, die Vorschriften der Artikel 11, 12, 13, 14 und 16 jedoch erst am 1. Mai 1972.

(2) Die bei Beginn der 6. Legislaturperiode des Bayerischen Landtags laufenden Amtszeiten kommunaler Wahlbeamter auf Zeit, die bereits in der vorhergehenden Legislaturperiode Mitglieder des Landtags waren, bleiben unberührt.

München, den 22. November 1965

Der Vorsitzende
des Ausschusses für Fragen des Beamtenrechts und der Besoldung
Dr. Vorndran

München, den 25. November 1965

Der Vorsitzende
des Ausschusses für den Staatshaushalt und Finanzfragen
Fink

München, den 24. März 1966

Der Vorsitzende
des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen
Dr. Hoegner

Anm. zu Beilage 2668

Das Rechtsstellungsgesetz wurde i.d.F. des Berichts, Beilage 2668, am 11. Mai 1966 in dritter Lesung vom Plenum beschlossen.
Die Schlußabstimmung ergab zunächst kein klares Bild, weil außer der SPD mehrere Landräte aus der CSU sich gegen das Gesetz wandten und weil eine größere Zahl von Stimmenenthaltungen festzustellen war.
Die endgültige Entscheidung fiel darauf im Hammelsprung.
Ungewöhnlich ist der späte Zeitpunkt des Inkrafttretens: 1970 bzw. 1972, was auf den starken Einfluß der Betroffenen zurückzuführen sein dürfte.

ANLAGE II

Fragebogen an 70 Beamtenabgeordnete des Bayerischen Landtags (5. Wahlperiode). 35 Beamtenabgeordnete folgten der Bitte um Beantwortung. Die strikte Anonymität bei der Auswertung der Antworten wurde in einem Anschreiben vom 12. November 1965 zugesichert.

Frage 1: Es wird Ihnen die Forderung nach einem politisch neutralen Beamtentum bekannt sein. Warum haben Sie sich im Hinblick darauf dennoch entschieden, aktiv politisch tätig zu sein?

Auswertung: Die überwiegende Meinung: Neutralität im Amt und politische Betätigung im öffentlichen Leben sind miteinander vereinbar und durchführbar. Motive: politisches Interesse, Verpflichtung gegenüber der Allgemeinheit.

Frage 2: In der 5. Legislaturperiode des Bayerischen Landtags befinden sich z. Zt. 43,2% +) Angehörige des öffentlichen Dienstes gegenüber den freien und selbständigen Berufen mit 34,8% und den übrigen Berufen mit 22,0% im Landtag. Halten Sie dieses Verhältnis für unschädlich oder bedenklich und warum?

Auswertung: 25 der Befragten hielten das Verhältnis für unschädlich; Begründungen: Parteientscheidung und Wählerwille maßgebend; Beamter hat Allgemeininteressen mehr im Auge als andere Abgeordnete, bessere Erfahrung. 10 der Befragten kritisierten das Verhältnis; Begründungen: Kritik der öffentlichen Meinung, Schuld der Parteien, Verfälschung des Bevölkerungsquerschnitts.

+) Bei Abfassung des Fragebogens hatte der Verfasser die Prozentverhältnisse auf Grund vorliegender Zeitungsberichte und ungeprüfter Unterlagen errechnet. Das Ergebnis wurde durch Einbeziehung der Minister und Staatssekretäre, sowie Beamter a.D. verfälscht. Die vom Verfasser geprüften und korrigierten Ergebnisse vgl. oben S. 114. Nur drei der Befragten stellten die Prozentzahlen in Frage.

Frage 3: Halten Sie die Existenz der Beamten im Parlament generell für wichtig und warum?

Auswertung: Überwiegende Antwort: Sachkenntnis.

Frage 4: Glauben Sie, daß sich das Zahlenverhältnis nach Erlaß des Rechtsstellungsgesetzes ändern wird? Welche Prognosen stellen Sie?

Auswertung: Keine Änderung: 21; Änderung: a) mehr Beamtenabgeordnete:7, b) weniger Abgeordnete: 4; Unentschieden 2; ein Orakelspruch: "Das wird sich sicher ändern zum Nachteil des Parlaments".

Frage 5: Welche politischen Wirkungen versprechen Sie sich nach der Umstellung vom aktiven Beamten auf den Ruhestandsbeamten?

Auswertung: 21 Befragte versprachen sich keine politischen Wirkungen. 8 positive Beurteilungen: mehr Zeit für politische Arbeit, bessere Parlamentarier; Umschichtung der parteipolitischen Vertretung (Landräte, Kommunalbeamte); 6 negative Beurteilungen: Gefahr der "Berufspolitiker", schlechtere Beamtenabgeordnete, Stellenblockierung, mangelnder Kontakt mit Ämtern, weniger Erfahrung.

Frage 6: Als ein Grundmotiv für die Schaffung des Rechtsstellungsgesetzes wird schlagwortartig das Prinzip der "Gewaltenteilung" zitiert. Glauben Sie, daß in den vergangenen fünf Legislaturperioden das Fehlen eines Rechtsstellungsgesetzes dieses Prinzip politisch relevant verletzt hat?

Auswertung: Überwiegend mit "Nein" beantwortet. Wenige Antworten differenzierten in Bezug auf die Beamtenstellung; auch die Gesetzesentwürfe verletzten den konsequenten Grundsatz (Bundesbeamte). Eine begründete Antwort: "Nein, seit 150 Jahren nicht".

Frage 7: Haben Sie in der Vergangenheit wegen Ihrer Doppelstellung berufliche Vor- oder Nachteile erfahren oder erwarten Sie diese?

Auswertung: Überwiegend mit "Nein" beantwortet, bzw. mit "weder - noch". 2 Befragte gaben an, berufliche Nachteile erfahren zu haben, 2 versprachen sich einen "erweiterten Aktionsradius" (vgl. o. S. 176, Anm. 4).

Frage 8: Ist es richtig, daß die bisherige Tätigkeit als Beamtenabgeordneter auch wegen der Doppelbesoldung besonders attraktiv erschien?

Auswertung: "Ja"- und "Nein"-Stimmen etwa gleich stark. Die "Ja"-Stimmen fügten grundsätzlich ein "aber" hinzu, wie z.B. "Wer mehr arbeitet, soll auch mehr verdienen. Ein Berthold Beitz in der Fa.

Krupp arbeitet viel und deshalb verdient er auch mehr. Und wenn ein Abgeordneter zugleich Beamter ist, soll dies entsprechend honoriert werden". Oder: "Ja, nein, Beamte sind halt auch Menschen! Freilich!"

Unter den "Nein"-Stimmen wiesen nur wenige auf die Notwendigkeit der Aufwandsentschädigung zur Deckung der Auslagen hin. Ein Abgeordneter antwortete, er verzichte bereits seit Jahren auf die Diäten.

Frage 9: Haben Sie jemals auf parlamentarischer Ebene entgegen Ihrer persönlichen Überzeugung und entgegen Ihrem Wunsche nur deshalb geglaubt, in Ihren Äußerungen Zurückhaltung üben zu müssen, weil diese Äußerungen von der Regierung, also Ihren höchsten Vorgesetzten, unter Umständen in irgendeiner Weise (politisch, beruflich etc.) gegen Sie ausgewertet werden könnte?

Auswertung: Übereinstimmend: Nein.

Frage 10: Sollte Ihrer Ansicht nach eine politische Interessenkollision bestehen, würde diese dann n a c h Erlaß des Rechtsstellungsgesetzes vermieden werden?

Auswertung: Überwiegende Ansicht: Es besteht keine Interessenkollision und es wird auch in Zukunft keine geben.

Frage 11: Es wird behauptet, ein Beamtenabgeordneter könne nicht beide Aufgaben (Amt und Mandat) in gleicher Intensität nebeneinander erfüllen. Teilen Sie diese Ansicht?

Auswertung: 8 "Nein"-Stimmen, wenig Begründungen; "Die Bevölkerung, der Wähler, werden das am besten beurteilen können und daraus ihre Konsequenzen ziehen".
Überwiegende Zustimmung; das gälte besonders für die auswärtigen (nicht Münchener) Abgeordneten; andere: je nach Amtsstellung verschieden.

Frage 12: Es wurde behauptet, aktive (oder auch in den Ruhestand getretene) Beamte "schneiderten" sich als Abgeordnete ihre eigenen Gesetze. Wie stehen Sie zu dieser Behauptung?

Auswertung: Überwiegende Ablehnung: "Trifft vielmehr die Interessenvertreter"; "Unerhört! Böswillige Unterstellung!" "Ich kenne kein Gesetz dieser Art. Unbeweisbar. Im Gegenteil." "Überzeugung gilt in der Fraktion; "Alleingänge" in einer größeren Fraktion? Fehlanzeige!"
Die wenigen Ja-Stimmen: "Ein Körnchen Wahrheit", "Vielleicht in der Besoldungs-Politik".

Frage 13: Glauben Sie, daß durch den Ausschluß der Beamten aus dem Parlament (wie in England) die Gefahr der parteipolitischen "Ämterpatronage" erheblich gebannt werden könnte?

Auswertung: Zum großen Teil mit "nein" beantwortet. Einige unentschiedene Antworten. Eine Antwort: "Klar!" Ferner: "Nein. Wo gibt es in Bayern eine "Ämterpatronage?" - "Sie setzen Ämterpatronage als Faktum in Ihrer Frage voraus. Das gibt es bei uns ... (X-Partei) gewiß nicht. Bei der ... (Y-Partei) ist behauptet worden, sie arbeite, namentlich in den Kommunen, nur nach Parteibuch".

Frage 14: Glauben Sie, daß das Parlament auf die Sachkunde und Erfahrung der Beamtenabgeordneten verzichten könnte (wie es das Beispiel in England lehrt)?

Auswertung: Weitaus überwiegend mit "Nein" beantwortet, wenig Begründungen, z.B.: "Nein, sonst wird das Parlament von der Ministerialbürokratie überfahren. Wir haben noch lange keine Demokratie nach englischem Vorbild". - Ein Hinweis auf Fachberaterstab, drei Hinweise auf die Unterschiede zwischen England und Deutschland. Drei "Ja"-Stimmen: "'Experten'-Abgeordnete sind auch nicht die letzte Erfindung".

Frage 15: Unterstellt, das Rechtsstellungsgesetz tritt noch rechtzeitig vor der Wahl (Herbst 1966) in Kraft und unterstellt, Sie würden wieder als Landtagskandidat nominiert, würden Sie dann trotz der einschneidenden Veränderungen durch das Rechtsstellungsgesetz kandidieren?

Auswertung: 29 "Ja"-Stimmen; 1 "Nein"-Stimme; 3 der Befragten scheiden ohnehin aus; 2 Stimmen vorbehaltlich einer geeigneten Regelung des Rechtsstellungsgesetzes (diese Antwort ist verständlich, da es sich um Landräte handelt).

Frage 16: Im englischen Civil Service wird u.a. die Auffassung vertreten, daß es ratsam sei, die aktive politische Betätigung im parlamentarischen und außerparlamentarischen Raum je nach Art und Stufe des öffentlichen Dienstes zuzulassen bzw. zu verbieten; dabei wird unterstellt, daß je nach Aufgabenbereich, Beamtenlaufbahn und Dienstgrad die "politische Gefährlichkeit" (aktiv und passiv wirkend) unterschiedlich und daher zu differenzieren sei. Würden Sie diese Vorstellungen auch auf deutsche Verhältnisse übertragen wollen und für realisierbar halten?

Auswertung: 10 "Ja"-Stimmen, z.T. unter Hinweis auf die Regelung in Württemberg (vgl. o. S. 119); 7 Stimmen antworteten mit "vielleicht" ("Diese Betrachtungsweise ist zumindest sehr interessant"); 18 wandten sich gegen diese Möglichkeit: "wg. Gleichheitsgrundsatz des GG", "andere Verhältnisse in England", "In jedem Volk hat sich die parlamentarische Demokratie anders entwickelt. Sie ist deshalb nicht ohne weiteres auf ein anderes Volk übertragbar. Persönlich halte ich das englische parlamentarische System für zu steif (!). Form und Stil kämen in der Bundesrepublik nicht an." - "Ruhestandsregelung ist besser". - "Warum so perfektionistisch?"

Frage 17: Vorausgesetzt, daß Sie generell einem Rechtsstellungsgesetz (mit dem Ziel der Ruhestandsbeamten, im übrigen in welcher Ausgestaltung auch immer) zustimmen, halten Sie die Einbeziehung der kommunalen Wahlbeamten auf Zeit für politisch sinnvoll?

Auswertung: 19 "Ja"-Stimmen, wenige Begründungen: "Wenn schon, denn schon". - "Nicht nur sinnvoll, sondern auch notwendig". 14 "Nein"-Stimmen, wenige Begründungen: "Andere Bewertung der Funktionen nötig", "verfassungsrechtlich bedenklich, falls Einbeziehung". 2 Unentschiedene: "Das muß erst die Zukunft erweisen".

Frage 18: Könnten Sie ad hoc Gründe dafür benennen, die die Einbeziehung von Bundesbeamten in das Rechtsstellungsgesetz fordern oder verbieten?

Auswertung: 18 der Befragten äußerten sich kurz für die Einbeziehung der Bundesbeamten, davon die meisten unter Hinweis auf den Gleichheitsgrundsatz der Verfassung. Ein Befragter: "Die Bevölkerung würde die Unterscheidung einfach nicht begreifen." 10 der Befragten hielten die Einbeziehung für rechtlich nicht möglich; ein Hinweis auf das BBG. 7 blieben unentschieden, davon ein Befragter, weil er sich erst dazu in den Beratungen des Rechts- und Verfassungs-Ausschusses im Frühjahr 1966 äußern wolle, und einer, weil er sich zur Beantwortung dieser Frage als Nicht-Jurist für inkompetent hielt.

LEBENSLAUF

Am 12. Dezember 1935 wurde ich, Eckard Heintz, als Sohn des Augenarztes Dr. med. Günther Heintz und seiner Ehefrau Sigrid, geb. Schmidt, in Stettin geboren. Nach dem Besuch der Volksschule in Stettin, Fahrenholz/Uckermark und Bremen-Lesum setzte ich die Schulausbildung an dem Gerhard-Rohlfs-Gymnasium in Bremen-Vegesack und als Austausch-Stipendiat in Lincoln/Nebraska, USA (1952/53) bis zur Reifeprüfung im Jahre 1954 fort. Danach begann ich eine kaufmännische Lehre bei dem Bankhaus P. Franz Neelmeyer & Co. in Bremen, die ich mit einem dreimonatigen Studienaufenthalt in den USA unterbrach und mit der Kaufmannsgehilfenprüfung 1957 abschloß.

Von 1957 bis 1962 studierte ich Rechtswissenschaft und Politikwissenschaft an den Universitäten Freiburg im Breisgau und München. Politikwissenschaftliche Vorlesungen hörte ich u.a. bei den Professoren Bergsträsser, Fraenkel, Kotowski, Löwenthal, Maier, Ritter, Sontheimer und Vögelin. Während der Semesterferien arbeitete ich als Bankangestellter in Bremen und volontierte bei der Bank of New York in New York, bei den Röchlingschen Stahlwerken GmbH in Völklingen und Paris, sowie am Europa-Rat in Straßburg.

Nach der ersten juristischen Staatsprüfung 1962 begann ich nach einem weiteren USA-Aufenthalt am 15. Oktober 1962 den juristischen Vorbereitungsdienst in Bayern. 1963/64 studierte ich zwei Semester Politikwissenschaft an dem Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin.

Zur Zeit bin ich Rechtsreferendar am Arbeitsgericht in München.